

Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Integration und sozialer Kontrolle

**am Beispiel des sozialen Integrationsauftrages
der öffentlichen Sozialdienste**

Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Philosophie

vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

von

Thomas Roth
von Altwis, Luzern

Goldswil, 2008
Eigenverlag

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel, auf Antrag von Prof. Dr. Ueli Mäder (Referent) und Prof. Dr. Alex Demirovic (Korreferent).

Basel, den 16. August 2007

Der Dekan
Prof. Dr. Ueli Mäder

Erklärung gemäss Paragraph 5, Absatz 7 der Promotionsordnung

Ich, Thomas Roth, erkläre, dass ich bei der Abfassung meiner Dissertation keine Literatur und andere Hilfsmittel verwendet habe, die in der Arbeit nicht angegeben sind, dass mir keine nicht erwähnte Hilfe von Dritten zuteil wurde, und dass die Dissertation an keiner anderen Fakultät zur Begutachtung eingereicht worden ist.

Ich bezeuge mit meiner Unterschrift, dass meine Angaben über die bei der Abfassung meiner Dissertation benützten Hilfsmittel, über die mir zuteil gewordene Hilfe sowie über eine allfällige frühere Begutachtung meiner Dissertation in jeder Hinsicht der Wahrheit entsprechen und vollständig sind.

Thomas Roth
Goldswil, den 16. August 2007

Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Integration und sozialer Kontrolle

am Beispiel des sozialen Integrationsauftrages der öffentlichen Sozialdienste

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Einleitung.....	7
1.1 Wachsende Bedeutung der Sozialhilfe und der Sozialen Arbeit.....	10
1.2 Soziale Arbeit als Kontrollinstanz oder als Menschenrechtsprofession?	10
1.3 Sozialhilfe unter veränderten gesellschaftlichen Vorzeichen	11
1.4 Vielfalt von Methoden und Praxis der Sozialen Arbeit	13
1.5 Sozialhilfe als zentrales Betätigungsbereich der Sozialen Arbeit.....	14
1.6 Konfliktfelder in der Sozialhilfe	15
1.7 Sozialhilfe unter ideologischem und technokratischem Druck.....	15
1.8 Berufsethik und soziale Verpflichtung	16
1.9 Soziale Kontrolle als Instrument sozialarbeiterischer Intervention	17
1.10 Grenzbereich zwischen Soziologie und Sozialer Arbeit	18
1.11 Aufbau der Arbeit	19
2. Fragestellungen und Orientierungshypothesen	19
2.1 Integration und Ausgrenzung unter veränderten soziostrukturellen Bedingungen.....	20
2.2 Orientierungshypothesen zur Funktion der Sozialhilfe	21
2.3 Mögliche Interaktionen von sozialer Kontrolle und sozialer Integration	24
2.4 Das Dilemma der Sozialen Arbeit in der Sozialhilfe	24
2.5 Lokale und regionale Unterschiede in der Sozialhilfepraxis	26
2.6 Schicht- und klassenspezifische Interessenkonstellationen	27
2.7 Soziale Kontrolle einzelner Gruppen innerhalb der Sozialhilfe.....	27
2.8 Politische AkteureInnen und die Rolle der Betroffenen.....	29
2.9 Der soziale Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe.....	30
2.10 Nichtbezugsrate und Missbrauchsdebatte in der Sozialhilfe	31
2.11 Zusammenfassung der Orientierungshypothesen.....	33
3. Theorien zur sozialen Kontrolle und der gesellschaftlichen Rolle der helfenden Berufe.....	34
3.1 Soziologie der „helfenden Berufe“	34
3.2 Definitorische Annäherung an den Begriff „Soziale Kontrolle“	35
3.2.1 Soziale Kontrolle und Gewaltanwendung	36
3.2.2 Bettelverbote und Wegweisungen aus dem öffentlichen Raum.....	37
3.2.3 Sozialpolitik als punitive Ordnungspolitik	38
3.2.4 Soziale Kontrolle und soziale Bewegungen	39
3.3 Begriffsklärung „Soziale Integration“	40
3.4 Soziale Kontrolle in der Sozialen Arbeit	44
3.4.1 Der soziale und berufliche Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe.....	48
3.4.2 Soziale Kontrolle in Gegenleistungsmodellen der öffentlichen Sozialhilfe	50
3.5 Ursprünge des Konzeptes der sozialen Kontrolle	51
3.5.1 Emile Durkheims Konzept der sozialen Kontrolle	51
3.5.2 Spezialistentum als Form der sozialen Kontrolle	52
3.5.3 Max Webers' Konzept der sozialen Kontrolle	53
3.5.4 Soziale Kontrolle durch bürokratische Herrschaft	54
3.5.5 Sozialdisziplinierung bei Foucault	55

3.5.6 Weitere Kritische Stimmen zu Foucault	56
3.5.7 Von der sozialen Kontrolle zur Sozialdisziplinierung.....	57
3.6 Weitere theoretische Grundlagen zum Konzept der sozialen Kontrolle.....	58
3.6.1 Amerikanische Theorien sozialer Kontrolle.....	58
3.6.2 George Herbert Meads interaktionistische Sozialpsychologie	58
3.6.3 Betrachtung der Devianztheorie und der „selbstverschuldeten“ Armut.....	59
3.6.4 Konflikttheoretischer Bezug	60
3.6.5 Bezug zu Theorien sozialer Differenzierung	60
3.6.6 Kommunitaristische Ansätze.....	64
3.6.7 Systemtheoretische Beiträge (Talcott Parsons).....	65
3.7 Theorien sozialer Kontrolle mit einem expliziten Bezug zur Sozialen Arbeit.....	66
3.7.1 Soziale Kontrolle in der Theorie der Sozialen Arbeit von Michael Bommers und Albert Scherr.....	68
3.7.2 Exkurs: Vom Anomie-Konzept (Durkheim) zur Lebensweltorientierung (Habermas).....	68
3.7.3 Kritische Anmerkungen zum systemtheoretischen Ansatz	69
3.8 Erste Folgerungen	71
 4. Fürsorge und soziale Disziplinierung im historischen Kontext.....	 74
4.1 Bettelverbote als Ursprung der Entwicklung des Sozialstaates	74
4.2 Subsidiarität und soziale Grundsicherung	76
4.3 Sozialdisziplinierung in den Ursprüngen der Sozialarbeit in Deutschland.....	77
4.4 Nordamerikanische Anfänge der Wohlfahrtspflege: „Friendly visitors“ und „Charity Organization Societies“	78
4.5 Die sozialstaatliche Reformpolitik seit der Ära Roosevelt : Gesellschaftliche Auf-, Ab- und Umschwünge.....	79
4.6 Entwicklung der „modernen“ Sozialadministration	80
4.7 Entwicklung der Sozialhilfegesetzgebung in der Schweiz	81
 5. Praxis der öffentlichen Sozialhilfe.....	 84
5.1 Sozialpolitik und sozialpolitisches Selbstverständnis der Sozialen Arbeit	84
5.2 Interaktion von Sozialhilfe- und Familienpolitik	86
5.2.1 Strukturelle Benachteiligung von Familien in der Sozialhilfe.....	88
5.3 Wirkungskreise der direkten Sozialarbeit	89
5.4 Belastung der öffentlichen Sozialdienste.....	90
5.5 Fallentwicklung und Problemdruck im kommunalen Sozialwesen der Schweiz	90
5.6 Konflikte und Konfliktvermeidung in der öffentlichen Sozialhilfe	92
5.7 Arbeits- und Interventionskategorien der Sozialen Arbeit.....	94
5.8 Sozialarbeit und Recht	95
5.9 Konfliktträchtige Konstellationen in der Sozialberatung	96
5.10 Entmündigende und emanzipatorische Auswirkungen des Beratungssettings.....	97
5.11 Case Management: Das Basler Modell der Sozialhilfe	97
5.12 Sozialraumorientierung: Das Zürcher Modell der Sozialhilfe	99
5.13 Strategische und operative Steuerung: Umsetzung neuer Sozialhilfemodelle in mittelgrossen Sozialdiensten.....	100
5.14 Leistungsstandards auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene	101
5.15 Der strukturelle Auftrag der öffentlichen Sozialhilfe	101
5.16 Fachlichkeit und Zielkonflikte in der Sozialhilfe	102
5.17 Abschreckungsstrategien und archaische Eintrittshürden.....	103
5.18 Anreizstrategie in der Sozialhilfe	104
5.19 Folgerungen zur Entwicklung der Sozialhilfepraxis in der Schweiz	105
 6. Befragung der öffentlichen Sozialdienste im Kanton Bern	 108
6.1 Einbettung der durchgeführten Befragung in das gewählte Forschungsdesign	108
6.2 Methodisches Vorgehen	109
6.4 Vorgehen bei der Kontaktierung der Sozialarbeitenden	112
6.5 Rücklauf/angetroffene Population	114
6.6 Vorbemerkungen zur Auswertung der Ergebnisse	115
6.7 Ergebnisse der einzelnen Fragegruppen	116

6.7.1 Fragengruppe 1: Rechtsgleiche und menschenrechtskonforme Behandlung von SozialhilfeempfängerInnen	116
6.7.2 Fragengruppe 2: Zugang zur materiellen Existenzsicherung und Einsatz materieller Anreize	121
6.7.3 Fragengruppe 3: Erscheinungsformen von sozialer Kontrolle und möglicher Stigmatisierung von SozialhilfeempfängerInnen im Gemeinwesen.....	127
6.7.4 Fragengruppe 4: Einflussfaktoren der Entscheidungsprozesse in der Sozialhilfepraxis.....	129
6.8 Folgerungen aus der Befragung der Sozialarbeitenden	130
7. Zur medialen Darstellung von Konflikten rund um die öffentliche Sozialhilfe	133
8. Folgerungen und Perspektiven der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz	137
8.1 Persönliche Folgerungen zu den Orientierungshypothesen.....	137
8.2 Mögliche Elemente eines alternativen Sozialhilfesystems.....	142
8.3 Schlussbemerkungen	144
9. Literaturverzeichnis	147
10. Abbildungsverzeichnis	152
11. Anhang.....	153
11.1 Begleitbrief/Fragebogen zur Umfrage.....	153
11.2 Grafiken und SPSS-Diagramme	163
11.3 Lebenslauf des Verfassers in Ich-Form	225

Vorwort

Im Spannungsfeld zwischen sozialer Integration und damit verbundener sozialer Kontrolle zeigt sich ein Dilemma, dem wir in fast allen sozialen Interaktionen tagtäglich begegnen. Sei es in der Erziehung der Kinder, in der Mitarbeit in Parteien, Vereinen oder gemeinnützigen Organisationen oder im Vorfeld von gesellschaftlichen Mobilisierungen: ganz ohne Druck geht es nicht. Oder anders gesagt: gesellschaftliche Erwartungshaltungen prägen den Alltag und beeinflussen unser Verhalten in einem ausserordentlichen Umfang.

Gegenstand dieser Arbeit ist das spezifische Spannungsfeld, welches durch die personenbezogenen Dienstleistungen der öffentlichen Sozialhilfe entsteht: Mit welchen Anforderungen, Erwartungen und Rollenzuweisungen ist diese „Hilfe“ verknüpft? Wieweit geht sie über das hinaus, was wir auf den ersten Blick als Hilfeleistung verstehen? Und vor allem: Was bedeutet diese Ausgangslage für professionell tätige Sozialarbeitende, welche im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe einerseits durch (nur teilweise freiwillige) Beratungsangebote die soziale Integration der LeistungsempfängerInnen anstreben sollen, andererseits über den Zugang zu materiellen Leistungen massgeblich entscheiden? Wie gehen die Sozialarbeitenden mit ihrer Einbettung in die Bürokratie der Sozialhilfe und mit der mangelnden materiellen und legitimatorischen Ausstattung dieser Dienste um?

Bisher gibt es in der Schweiz keine wissenschaftlichen Untersuchungen über die Auswirkungen dieser Erwartungshaltungen und Belastungen auf die Professionellen der Sozialen Arbeit. Insbesondere fehlen Untersuchungen, welche das Spannungsfeld Behörde-Professionelle-Hilfesuchende aus der Optik der Sozialarbeitenden beleuchten.¹ Die vorliegende Arbeit masst sich diesen Anspruch lediglich insofern an, indem sie im Sinne einer kritischen Bestandesaufnahme theoretische, historische und aktuelle Hintergründe aufzeigt und mit den Aussagen der betroffenen Sozialarbeitenden kontrastiert. Zudem werden konkrete öffentliche Auseinandersetzungen um die Sozialhilfe mit einem vertieften Blick auf die Konfliktpotenziale und die Rollen der beteiligten Akteure beleuchtet.

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren 2001 bis 2007. Bei der Wahl und der Auseinandersetzung mit dem Thema waren meine eigenen beruflichen und persönlichen Erfahrungen von grosser Bedeutung: Seit gut 20 Jahren bin bzw. war ich beruflich und ehrenamtlich tätig als Sozialarbeiter, Mitarbeiter in der Entwicklungszusammenarbeit (in Zentralamerika), Leiter von Obdachlosenprogrammen (in den USA), Präsident eines regionalen Behindertenzentrums, Privatbeistand und –vormund, Sozialdienstleiter und als Leiter einer sozialpädagogischen Ausbildungsstätte im Bereich der Sozialen Arbeit. Die vorliegende Arbeit ist daher auch eine Bestandesaufnahme von grundlegenden Fragen, denen Professionelle der Sozialen Arbeit, SozialpolitikerInnen,² SozialforscherInnen, ehrenamtliche Mitarbeitende, Betroffene, Angehörige und andere an sozialpolitischen Fragen interessierte Personen im Laufe ihrer Tätigkeit früher oder später begegnen.

Bei der Bearbeitung des Themas stütze ich mich auf eine Primärerhebung in Form einer Befragung von Sozialarbeitenden, eine inhaltsanalytische Auswertung der in der Tages- und Fachpresse vermittelten Konflikte um die Sozialhilfe sowie eine Betrachtung der soziologischen und sozialarbeiterischen Fachliteratur in Bezug zur erörterten Fragestellung. Bei der Auswertung dieser Quellen zeigt sich, dass Fragen der sozialen Integration und der sozialen Kontrolle bereits früher in der soziologischen Literatur analysiert wurden, dass diese jedoch in der aktuellen Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe – insbesondere ihrer zunehmenden gesellschaftlichen Bedeutung – unter neuen Blickwinkeln zu betrachten sind.

¹ Verschiedene Untersuchungen beschäftigen sich mit den sozialarbeiterischen Interventionsmodellen und deren Auswirkungen auf die betroffenen Klienten (Maeder/Nadai, 2002/2004; Eugster/Pineiro/Wallimann, 1997) oder mit der Belastung der Sozialhilfebehörden (Fluder/Stremow, 1999). Zudem besteht eine breite sozialarbeiterische Fachliteratur zu methodischen und berufsethischen Fragen, die sich jedoch nicht auf Befragungen von Sozialarbeitenden stützt (u.a. Lüssi, 2001; Staub-Bernasconi, 1997; Hepworth & Larsen, 1993). Erst zum Zeitpunkt der abschliessenden redaktionellen Überarbeitung erschien eine Untersuchung der Fachhochschule für Soziale Arbeit Lausanne (Keller, 2006), in der aufgezeigt wird, dass die Soziale Arbeit zwischen den Entwicklungsmöglichkeiten „neue Wohltätigkeit“, polizeilicher Hilfsfunktion oder als Motor für die Begründung von Rechtsansprüchen für Menschen in schwierigen Lebenslagen mit bisher eher wenig Erfolg eine eigenständige professionelle Strategie sucht.

² In der vorliegenden Arbeit verwende ich zur Betonung des Einbezuges der männlichen und der weiblichen Personen in der Regel das grosse „I“, wie z.B. in SozialarbeiterInnen. Sollte dies aufgrund der erforderlichen Deklination nicht möglich sein, habe ich entweder die männliche oder die weibliche Form gewählt, die jedoch sinngemäss auch für das andere Geschlecht gilt (bei geschlechtsspezifischer Verwendung der männlichen oder weiblichen Form ist dies aus dem Kontext eindeutig erkennbar).

Wertvoll in dieser Betrachtung waren für mich meine unzähligen Kontakte mit armutsbetroffenen Menschen in der Schweiz, in den USA und in Zentralamerika – viele von ihnen ohne Anspruch auf Sozialhilfe oder ohne Bereitschaft, diese in Anspruch zu nehmen – im Laufe der letzten 20 Jahre, aus denen ich die Kraft schöpfte, dieses komplexe Unterfangen trotz einer starken beruflichen Belastung zu verfolgen und abzuschliessen. Ihnen widme ich diese Arbeit und ihnen gilt mein Respekt, im Wissen, dass das Verfassen einer Dissertation eine ungleich geringere Herausforderung darstellt als der tägliche Kampf für ein Leben in Würde und Selbstbestimmung.

Für ihre massgebliche Unterstützung für das Zustandekommen dieser Arbeit danken möchte ich meinem „Doktorvater“, Prof. Dr. Ueli Mäder, Patricia Flammer (für ihre Mitarbeit bei der Erstellung und Auswertung des Fragebogens), Daniela Koechlin und Dr. Hector Schmassmann (für die zahlreichen Verbesserungsvorschläge und Hinweise zur Überarbeitung schwer verständlicher Textpassagen), Dr. Kurt Pärli (für die hilfreichen Hinweise aus seiner eigenen Erfahrung als Doktorand) und meiner Ehefrau und Lebenspartnerin Claudia Mariani (für die ständige moralische Unterstützung und die Bereitschaft, in den Jahren der Entstehung dieser Arbeit auf Vieles verzichten zu müssen). Abschliessend gilt mein Dank auch allen direkt oder indirekt an der Entstehung dieser Arbeit beteiligten SozialarbeiterInnen, Mitdoktorierenden und Mitarbeitenden des Instituts für Soziologie der Universität Basel sowie den vielen SozialforscherInnen und Fachpersonen im In- und Ausland, die sich mit diesem wichtigen Thema auseinandergesetzt und damit – wie in jeder wissenschaftlichen Arbeit selbstverständlich – wichtige Bausteine und Grundlagen für eine fundierte Sozialforschung geleistet haben.

Goldswil, 7. Januar 2008

1. Einleitung

Die Gesellschaft braucht keine Gefängnisse mehr, sie ist selbst zum Gefängnis geworden. So lautet in vereinfachten Worten die provokative Schlussfolgerung von Michel Foucault, einem der bedeutendsten Kritiker wohlfahrtsstaatlicher und strafrechtlicher Institutionen der Neuzeit. Seit der Veröffentlichung von Foucaults Schriften, welche häufig missverstanden oder vereinfacht auf gesellschaftliche Verhältnisse umgewälzt wurden, ist das Konzept der sozialen Kontrolle erst seit kurzem auf wissenschaftlicher Basis weiter entwickelt worden³. Noch bevor Foucault in seinem Werk „Überwachen und Strafen“ (2001, Original 1975) die Geschichte des Gefängnisses zu einer allgemeinen Theorie der Disziplinar- und Überwachungsmacht ausweitete, beschäftigte er sich bereits mit den unterschiedlichen Ausprägungen von sozialer Kontrolle in der modernen Gesellschaft, in der die Haftstrafe als Extremform sozialstaatlicher Integration (vgl. Reitz, 2003) am einen Ende einer Skala von Kontrollstrategien angesiedelt ist, an deren anderem Ende in seinen Augen die Sozialarbeit und die Psychotherapie stehen. Die Debatte um den Gefängnisbegriff ist von Foucault als grundsätzliche Diskussion um die Rolle und Grenzen des Sozialstaates aufgefasst worden: Erziehung und Sozialarbeit bilden zusammen mit den Anstalten, psychiatrischen Kliniken und Psychotherapien für Foucault die Säulen einer äusserlich nach Freiheit und Individualität strebenden, in Wahrheit jedoch zunehmend repressiven und disziplinierenden Gesellschaft.

Foucaults Kritik an den gesellschaftlichen Integrationsmechanismen bildet den Ausgangspunkt für diese Dissertation. Die kritische Auseinandersetzung mit den Konzepten der sozialen Kontrolle, der Sozialdisziplinierung und der sozialen Integration in der vorliegenden Arbeit dient jedoch der Erörterung und Vertiefung eines weit konkreteren Themas: dem Spannungsfeld zwischen Integration und Kontrolle in der Sozialen Arbeit am Beispiel der öffentlichen Sozialhilfe, einer zunehmend an Bedeutung gewinnenden sozialstaatlichen Institution der industrialisierten Gesellschaft.

Der Begriff der öffentlichen Sozialhilfe umfasst ein äusserst komplexes System von materiellen und nicht-materiellen staatlichen Leistungen. Coullery (1993) unterscheidet zunächst zwischen genereller und individueller Sozialhilfe. Die generelle Sozialhilfe beinhaltet vorbeugende und fördernde Sozialhilfeaktivitäten, welche ohne direkten Bezug zu den Klientensystemen geleistet werden. Dazu gehören eigentliche sozialpolitische und sozialplanerische Aktivitäten im Bereiche der Sozialforschung, Sozialplanung und Sozialinformation sowie allgemeine staatliche Koordinations- und Subventionsaktivitäten.

Die individuelle Sozialhilfe dagegen kommt hilfsbedürftigen Personen unmittelbar zugute, indem sie konkrete wirtschaftliche (materielle) oder persönliche (nicht-materielle) Hilfestellungen anbietet. Zur wirtschaftlichen Hilfe gehören einerseits Geld- und Sachleistungen (inkl. Darlehen, Inkassohilfe für ausstehende Kinderalimente etc.), andererseits die Gewährung von Ausbildungs- und Umschulungshilfen, Arbeitsvermittlung, sowie die Lohn- und Einkommensverwaltung. Auf der Ebene der persönlichen Hilfe unterscheidet Coullery zudem zwischen ambulanter und stationärer Beratung/Betreuung, was in weiten Teilen der in der Schweiz gängigen Unterscheidung von Sozialarbeit und Sozialpädagogik als entsprechende Teildisziplinen der Profession Soziale Arbeit entspricht.

Baumgartner (1998) siedelt die öffentliche Sozialhilfe als reintegrative Funktion am Rande der Gesellschaft an, welche als Reaktion auf das Versagen der sozialintegrativen und der systemintegrativen Sicherungssysteme zu verstehen ist. Als sozialintegrative Sicherungssysteme gelten dabei z.B. Familie, Partnerschaft oder sozialräumliche Systeme, als systemintegrative Sicherungssysteme vor allem die Sozialversicherungen. In dieser Sichtweise wird die Sozialhilfe als notwendige Gegenbewegung zu den Prozessen sozialer Desintegration angesehen. Im Gegensatz zu den vormundschaftlichen und strafrechtlichen Massnahmen ist die Funktion der Sozialhilfe nicht an den gesellschaftlichen Rändern, sondern gewissermassen auf halber Distanz zwischen Zentrum und Randständigkeit anzusiedeln: *„Dem Rand der Gesellschaft sind jene Personen zugeteilt, die weder über ausreichende Mittel zur unabhängigen Selbstversorgung verfügen, noch Ansprüche auf Leistungen der systemintegrativen Sicherungsinstanzen besitzen. Der Umfang und die Zusammensetzung dieser „Restkategorie“ von Personen sind davon abhängig, wie erfolgreich die Sicherungsinstanzen im Zentrum der Gesellschaft funktionieren. Die Sozial-*

³ Vgl. u.a. Wyss (2005) oder Lianos (2003). Lianos (2003:412/413) bezeichnet drei gesellschaftliche Tendenzen, welche eine Weiterentwicklung des Konzeptes der sozialen Kontrolle in Richtung eines neuen theoretischen Paradigmas erforderlich machen: a) die inhärente Kontrolle im immer bedeutenderen, meist freiwilligen Austausch zwischen NutzerInnen von institutionellen Dienstleistungen, b) die Zunahme von Mechanismen „unabsichtlicher Kontrolle“ ohne Zuschreibungen oder Wertmassstäben und c) den zunehmenden Einfluss von „sozio-technischer Systeme“, welche soziales Verhalten regulieren und gleichzeitig als unsichtbare Bedrohung wahrgenommen werden.

hilfe nimmt damit eine ergänzende Funktion ein, da sie funktional auf soziale Restrisiken bezogen ist“ (Baumgartner, 1998:13).

Der Entwicklungsstand der jeweiligen Bereiche der Sozialhilfe ist jedoch in der Schweiz äusserst unterschiedlich. Jeder der 26 Kantone der Schweiz hat ein eigenes Sozialhilfegesetz, welches zudem meist durch eine grosse Anzahl von weiteren bedarfsabhängigen Leistungen begleitet wird, die den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Sozialhilfe direkt oder indirekt einschränken. Gemeinsam ist allen Sozialhilfeleistungen, dass sie nur subsidiär zu allen anderen privaten oder staatlichen Leistungen gewährt werden können. Die Sozialhilfe gilt deshalb (vgl. Jordi (2000:7) als das letzte Glied der Sozialleistungen, welches erst dann zur Anwendung kommt, wenn alle übergeordneten Netze bedarfsabhängiger Sozialleistungen nicht ausreichen bzw. nicht zur Anwendung kommen.

Die öffentliche Sozialhilfe bearbeitet somit primär Folgeprobleme vorgelagerter Sicherungsinstanzen. Baumgartner (1998) spricht von einem „Systemsyndrom“, wenn desintegrative Wirkungen der Funktionserfüllung nicht im jeweiligen System (der Sozialversicherung), sondern in anderen Sphären (d.h. in der öffentlichen Sozialhilfe) auftreten. Um ihre Aufgabe wahrzunehmen, muss die Sozialhilfe durch eigene Unterstützungsleistungen jene Funktionsdefizite beheben, welche durch fehlende oder ungenügende Sozialversicherungsleistungen verursacht wurden.

Die „moderne“ Sozialhilfe in der Schweiz verfolgt das Ziel der sozialen Integration durch materielle und sozialarbeiterische Hilfeleistungen (vgl. SKOS, 2000/2005). Diese Absichtserklärung erscheint auf den ersten Blick unbestritten, zumal die soziale Integration von SozialhilfeempfängerInnen meist gleichgestellt wird mit der Ablösung aus dem Unterstützungssystem und damit der Vermeidung von (weiteren) sozialen und ökonomischen Kosten. Bei einer genaueren Betrachtung dieses Integrationsauftrages stellen sich jedoch einige kritische Fragen: Wie gross ist die gesellschaftliche Aufnahmebereitschaft bzw. -fähigkeit gegenüber randständigen bzw. armutsbetroffenen Personen? Wieweit führt soziale Integration zu wirklicher sozialer Teilnahme und Teilhabe? Oder beinhaltet sie vielmehr auch Formen des unsichtbaren Ausschlusses?

Ähnliche Fragestellungen sind auch im Forschungsprogramm des Schweizerischen Nationalfonds zum Thema „Integration und Ausschluss“ (NFP51) enthalten, wie folgendes Zitat aus der Einleitung des Forschungsporträts zeigt:

Die Unterscheidung, wer zur Gesellschaft oder zu einer bestimmten Gruppe gehört und wer nicht, ist ein grundlegendes Element im gesellschaftlichen Selbstverständnis. Jede Gesellschaft vollzieht kontinuierlich eine Grenzziehung zwischen „Innen und Aussen“, „Eigenem“ und „Fremdem“, „Normalität“ und „Devianz“, „Gesundheit“ und „Krankheit“. Dabei bewegt sie sich im Spannungsfeld zwischen Integration und Ausschluss. Integration erfordert von Gruppen und Individuen Anpassung an gesellschaftliche Normen. Andererseits benötigt eine Gesellschaft Toleranz für Differenz und Diversität. Wie gesellschaftliche Normen gesetzt, eingefordert und schliesslich im Alltag wirksam werden, ist entscheidend dafür, ob Integrationsprozesse identitätsstiftend und ausgleichend wirken oder zu diskriminierender Ausgrenzung bis hin zur Stigmatisierung führen. (NFP 51, 2004:12)

Da ich die vorliegende Arbeit überwiegend vor dem Vorliegen der Resultate des erwähnten Forschungsprogramms erstellte, konnte ich dessen Resultate noch nicht einbeziehen. An Untersuchungen und Diskursen zur erwähnten Fragestellung fehlt es allerdings nicht. Bereits seit längerer Zeit besteht eine interdisziplinäre sozialwissenschaftliche Debatte um die Fragen der Entstehung sozialer Devianz, der Sozialdisziplinierung, der Stigmatisierung abweichenden Verhaltens und der damit verbundenen gesellschaftlichen Konstruktion von „Normalität“. Auch die Thesen von Foucault und anderen KritikerInnen der Disziplinargesellschaft (vgl. u.a. Breuer, 1986; Münch & Malinowsky, 1975) sind in der soziologischen Debatte seit gut 30 Jahren bekannt und lauten – in stark vereinfachter Form zusammengefasst – wie folgt: Verschiedene Disziplinaragenturen und –mechanismen der Gesellschaft ergänzen und ersetzen schleichend und ohne entsprechenden gesellschaftlichen Diskurs die traditionellen Formen von Gefängnissen und Anstalten.

In den letzten Jahren hat sich allerdings der Schwerpunkt der Debatte deutlich verschoben. Nachdem lange Zeit die Frage der Wünschbarkeit einer (zwangs)integrierenden Gesellschaft im Zentrum des soziologischen Diskurses stand (vgl. u.a. Hradil, 1997; Münch, 1998), scheint es heute – unter Einfluss der Auswirkungen neoliberaler

Wirtschaftsmodelle⁴ und der ökonomischen Globalisierung⁵ – zunehmend fragwürdig, wieweit soziale Integration⁶ und damit Teilhabe an der Gesellschaft angesichts der veränderten politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen für zunehmende Teile der (armutsbetroffenen bzw. –gefährdeten) Bevölkerung überhaupt noch möglich ist (vgl. Knöpfel, 1999; Kaufmann, 1997).

Im Sinne einer ersten Annäherung wirft diese angedeutete Entwicklung grundlegende Fragen auf:

- Was geschieht, wenn sich das Verhältnis zwischen den vorhandenen Ressourcen zur (freiwilligen oder unfreiwilligen) sozialen Integration zu den zunehmenden Bedürfnissen von betroffenen Personen und Gruppen an den gesellschaftlichen Rändern noch weiter verschlechtert?
- Führt die „Prekarisierung der gesellschaftlichen Lebensbedingungen“⁷ auch im (laut dieser Sichtweise zunehmend implodierenden) Zentrum der Gesellschaft⁸ zu einer massiv verstärkten (sowohl vertikalen wie horizontalen) sozialen Mobilität und somit zu weit grösserer sozialer, beruflicher und materieller Unsicherheit?
- Welche Auswirkungen hat ein Mangel an Integrationsmechanismen bzw. das Fehlen einer zur sozialen Integration erforderlichen Grundausstattung an sozialen und materiellen Ressourcen für die betroffenen Menschen?
- Besteht lediglich die Gefahr von vorübergehenden, in einer zunehmend deregulierten Arbeitswelt als durchaus normal akzeptierten Krisen und Unsicherheiten, oder führt diese Entwicklung zu einem dauernden Ausschluss von einzelnen sozialen Gruppen oder gar ganzen Bevölkerungsschichten?

Auch Sozialarbeitende sehen sich in ihrer beruflichen Tätigkeit mit solchen Fragestellungen konfrontiert, indem sie fast täglich dem Dilemma ausgesetzt sind zwischen einschliessen und ausschliessen, integrieren und segregieren, anerkennen und kontrollieren, honorieren und sanktionieren, Freiräume schaffen und diese gleichzeitig festlegen, fördern und fordern⁹. Die Institutionen, welche diese Funktionen übernommen haben, scheinen heute – in Übereinstimmung mit Foucault – tatsächlich nicht mehr in erster Linie Anstalten, Gefängnisse oder andere Formen öffentlicher Bestrafung zu sein, sondern immer stärker institutionalisierte Dienstleistungen der Sozialen Arbeit, der Pädagogik, der Psychotherapie oder der Medizin.

⁴ Unter Neoliberalismus sind eine Vielzahl häufig widersprüchlicher politischer und ökonomischer Theorien zu verstehen, die seit Ende der 1970er Jahren als Antwort auf die vorangegangene Epoche des Keynesianismus und der Sozialstaatstheorie entstanden und seither in unterschiedlichster Ausprägung die sozialpolitischen Debatten in den westlichen Industrieländern beeinflussen (siehe u.a. Gächter & Nyffeler, 2001). Die in den USA dominierende, v.a. von F. A. von Hayek beeinflusste Ausprägung des Neoliberalismus vertraut weitgehend auf die Selbststeuerung der Marktwirtschaft. Hingegen kommt in der von der Freiburger Schule entwickelten Vorstellung des Neoliberalismus (auch als Ordoliberalismus bezeichnet) dem Staat die Aufgabe zu, über marktkonforme Massnahmen nicht nur Privateigentum und freien Wettbewerb zu garantieren sowie anormales Nachfrage- und Angebotsverhalten zu verhindern, sondern auch Einfluss auf Konjunkturschwankungen zu nehmen sowie soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit zu gewährleisten; vgl. Meyers Lexikon, unter: <http://lexikon.meyers.de/meyers/Neoliberalismus>, abgerufen am 19.9.2007.

⁵ Unter Globalisierung ist die Art zu verstehen, in welcher wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Prozesse im globalen Kontext operieren, Menschen und Orte in einem globalen System miteinander verbunden werden. Im engeren Sinn kann der Begriff als Prozess der Ausbreitung und Intensivierung weltweiter Beziehungen als Folge strategischen Handelns mächtiger Akteure wie insbesondere Transnationale Unternehmungen oder einzelner Nationalstaaten (Gebhardt et al, 2001), angesehen werden.

⁶ Laut Peuckert & Scherr (2003) sind Integration und Desintegration Endpunkte in einem Kontinuum, in dem soziale Kontrollprozesse verhindern, dass die Desintegration überhand nimmt und die Existenz des Systems gefährdet (eine vertiefte Definition der Begriffe soziale Integration und sozialer Kontrolle sowie Aussagen zu ihrer Interdependenz finden sich im 3. Kap. der vorliegenden Schrift).

⁷ Die weltweite ökonomische Entwicklung zeichnet sich durch eine Verschärfung der globalen Probleme und die zunehmende Prekarisierung der Lebensverhältnisse grosser Teile der Weltbevölkerung aus, wogegen die Protagonisten der "New Economy" grosse Hoffnungen in den technischen Fortschritt und in das allgemeine Wirtschaftswachstum setzen. Angesichts der Richtung der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung wird jedoch bezweifelt, dass sich eine Humanisierung der Lebensverhältnisse unter den bestehenden Bedingungen ergeben wird (vgl. Fuchs, 2001; Sommerfeld, 2003, s. auch Kap. 1.3, 1.7).

⁸ Auf den Begriff des „Mittelstandes“ bzw. der „Mittelschicht“ wird in dieser Arbeit aufgrund grundsätzlicher Bedenken gegenüber diesem sozialen Konstrukt verzichtet.

⁹ Die verwendeten Begriffspaare entstammen aus der Praxis der Sozialhilfe sowie aus einschlägigen Publikationen und Stellungnahmen von Sozialarbeitenden (vgl. Spindler, 2003); sie dokumentieren einerseits die subjektiv erlebten Widersprüche, andererseits auch sehr unterschiedliche ethische und ideologische Grundhaltungen.

1.1 Wachsende Bedeutung der Sozialhilfe und der Sozialen Arbeit

Die Soziale Arbeit übernimmt durch Beratung, Betreuung, Begleitung und Prävention gesellschaftliche Aufgaben, welche bei einer Gesamtschau der sozialen Sicherung und der damit verbundenen Integrations- und Kontrollmechanismen eine immer bedeutendere Rolle spielen. Die Interventionen und Dienstleistungen der Sozialen Arbeit haben nicht nur mengenmässig fast explosionsartig zugenommen (wie z.B. in Deutschland, wo sich die Anzahl der in der Sozialen Arbeit tätigen Fachpersonen im Zeitraum von 20 Jahren mehr als verdoppelt hat. [vgl. Schiewer, 1999]), sondern umfassen ein zunehmend breites Feld von verschiedensten Aufgaben. Neben der stationären Sozialpädagogik und der Sozialberatung auf öffentlichen oder privaten Beratungsstellen gehören dazu zunehmend weitere Aufgaben wie die soziokulturelle Animation, die Organisation von Nachbarschaftshilfe (sozialraum- bzw. lebensweltorientierte Sozialarbeit), die Schulsozialarbeit, die sozialpädagogische Familienbegleitung und –aktivierung, die sozialarbeiterische Öffentlichkeitsarbeit, die Sozialplanung und Programmentwicklung (*social policy development*) oder die Sozialarbeit in stationären und ambulanten Institutionen (z.B. in einem Betriebssozialdienst, einem Sozialdienst einer Klinik oder Drogenrehabilitationseinrichtung oder im Sozialdienst der regionalen Arbeitsvermittlungszentren). Zudem sind ausgebildete SozialarbeiterInnen in starkem Masse als OrganisationsberaterInnen, SupervisorInnen, TherapeutInnen oder in Leitungsfunktionen von staatlichen oder privaten Nonprofit-Organisationen tätig (vgl. Schwarz, 2001).

Eine Untersuchung aller Tätigkeiten von Professionellen der Sozialen Arbeit würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen und aufgrund der Komplexität und Heterogenität der verschiedenen Arbeitsfelder die Gewinnung von spezifischen Erkenntnissen erschweren. Die vorliegende Arbeit widmet sich deshalb in erster Linie der Tätigkeit von Professionellen der Sozialen Arbeit in einem ihrer traditionellen Hauptfelder, der öffentlichen Sozialhilfe, um daraus Erkenntnisse und Perspektiven über das Verhalten der Sozialen Arbeit im Spannungsfeld von Integration und sozialer Kontrolle zu gewinnen.

Dazu ist eine erste Begriffsklärung erforderlich. Wie bereits erwähnt, umfasst das in der Schweiz übliche Professionsverständnis der Sozialen Arbeit die drei Teilbereiche **Sozialarbeit** (u.a. die ambulante Beratungstätigkeit), **Sozialpädagogik** (u.a. die stationäre Betreuung und Begleitung) und **sozio-kulturelle Animation** (u.a. die Jugendarbeit). Innerhalb der Sozialarbeit nimmt die Sozialhilfe – wiederum zumindest für die Schweiz – eine bedeutende Stellung ein. Die Sozialhilfe beinhaltet sowohl materielle Leistungen der sozialen Sicherung wie auch die personenbezogenen Leistungen der Professionellen der Sozialen Arbeit. Sozialhilfe ist also an der Schnittstelle zwischen einem System materieller Umverteilung¹⁰ und einem System von personenbezogenen Dienstleistungen angesiedelt, wobei deren Anteile von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein können.

1.2 Soziale Arbeit als Kontrollinstanz oder als Menschenrechtsprofession?

Bereits aus der ersten Betrachtung der Ausgangslage entstehen somit weitere brisante Fragen, die eng miteinander verknüpft sind und sich nicht ohne weiteres beantworten lassen:

- Leistet die Sozialhilfe so genannte Integrationshilfe anwaltschaftlich im Auftrag der betroffenen Personen, geknüpft an sinnvolle und der langfristigen Integration dienenden Bedingungen oder mit einem übergeordneten gesellschaftlichen Mandat, welches die Bedürfnisse der Betroffenen ungenügend berücksichtigt?
- Wie verhalten sich Sozialarbeitende gegenüber Beeinflussungsversuchen auf ihre Unterstützungs- und Beratungspraxis durch Behörden, Politik und andere Interessengruppen?

¹⁰ Die materiellen Leistungen der Sozialhilfe betragen lediglich rund 2 - 3% der Gesamtausgaben des Systems der Sozialen Sicherheit (d.h. unter Einbezug der Ausgaben für alle Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen inkl. AHV/IV, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV etc.) in der Schweiz (vgl. Bundesamt für Statistik, 2006:5; der Anteil variiert im Zeitraum 1990 bis 2004 zwischen 2,1 und 2,8% und beinhaltet in der Statistik auch die Ausgaben für das Asylwesen; der Anteil ist zudem seit 2000 – 3,2% - stagnierend bzw. sogar leicht rückläufig, was auch für die realen Ausgaben gilt, welche sich seit 2000 – wiederum inkl. der direkten Geldleistungen im Rahmen des Asylwesens – auf rund 3.3 bis 3.4 Milliarden Franken eingependelt haben).

- Entspricht die Praxis der öffentlichen Sozialhilfe den Grundsätzen und Bestimmungen der Grund- und Menschenrechte, der selbstauferlegten Berufskodexe bzw. der geltenden gesetzlichen und verwaltungs-internen Richtlinien¹¹?
- Werden einzelne Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen aufgrund ihres sozialen Status unterschiedlich behandelt?
- Inwiefern sind in der öffentlichen Sozialhilfe tätige Fachpersonen „Agenten“ eines gesellschaftlichen Kontroll- und Disziplinierungsauftrages?

Bei der Auseinandersetzung mit diesen Fragen im Umfeld der öffentlichen Sozialhilfe (*zur Frage der Operationalisierung siehe Kap. 2. Orientierungshypothesen*) betont die Sozialarbeitsliteratur häufig eine erforderliche ethische Grundhaltung, wie sie z.B. in einem Selbstverständnis der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession ausgedrückt ist (vgl. Staub-Bernasconi, 1997). Der Ausgangspunkt dieses Selbstverständnisses ist, dass sich *„die Soziale Arbeit nicht primär über den Auftrag von aussen, insbesondere durch Staat und Öffentlichkeit, bestimmen lassen darf. Vielmehr soll sie sich selbst aus ihrer eigenen Praxis und Wissenschaft heraus definieren. Wenn sie dies tut, setzt sie an den Bedürfnissen der Menschen an, die ja letztlich auch den Boden der allgemeinsten Menschenrechte darstellen“* (Hochstrasser, 2003:6).

Es ist problematisch, dass es sich bei der Berufung auf die Menschenrechte als Handlungsmaxime der Sozialen Arbeit um eine vorwiegend normative Sichtweise (wie die Soziale Arbeit sein sollte) handelt, welche die gesellschaftlichen Ansprüche und Anforderungen weitgehend ausklammert. Mit der in dieser Arbeit durchgeführten Analyse der Erscheinungsformen von Integration und Kontrolle in der Sozialhilfe versuche ich, eine solche normative Sicht durch eine umfassende Betrachtung der entsprechenden Mechanismen aus soziologischer und sozialarbeitswissenschaftlicher Sicht zu ersetzen, dies mit gleichzeitiger Reflektion der Erfahrungen in der sozialarbeiterischen Praxis. Oder anders ausgedrückt: nicht die impliziten oder postulierten Zielsetzungen der öffentlichen Sozialhilfe, sondern die täglichen Widersprüche und Konflikte in deren Anwendung stehen im Zentrum dieser Arbeit.

1.3 Sozialhilfe unter veränderten gesellschaftlichen Vorzeichen

Eine meiner Grundannahmen besteht darin, dass die widersprüchliche Ausprägung von Formen der Integration und der Kontrolle unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Bedürftigkeit breiter Bevölkerungskreise sowie der Verknappung von gesellschaftlichen Ressourcen für die Sozialhilfe und den ihr voran gestellten Sozialwerken zu betrachten ist. Die Praxis der Sozialen Arbeit findet deshalb heute unter erschwerten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen statt. Während den Jahrzehnten des Kalten Krieges konnte sich die Soziale Arbeit in den westlichen Ländern während relativ langer Zeit als (wenn auch zweitrangiges) Wettbewerbselement im Ringen um die Vorherrschaft des kapitalistischen Gesellschaftssystems entwickeln (vgl. Wolf, 2002). Gleichzeitig entstanden Fortschritte in der sozialen Sicherung breiter Bevölkerungskreise, welche noch am Ende des zweiten Weltkrieges ohne jegliche materielle Sicherheit dastanden: die sozialen Risiken Alter, Invalidität, Verwitwung, Arbeitslosigkeit sowie teilweise auch Krankheit und Mutterschaft wurden durch mehr oder weniger umfassende Sozialwerke abgedeckt (vgl. Gilomen, Guex & Studer, 2002). Die Lücken in diesen Sozialwerken sind jedoch weiterhin beträchtlich – bzw. entstehen kontinuierlich von neuem – und der Zugang zu ihnen ist häufig so schwierig, dass dazu die Hilfe von Fachpersonen, häufig Sozialarbeitenden, notwendig ist (vgl. Knöpfel, 1999).

Spätestens seit dem Beginn der 1990er Jahre sind diese Sozialwerke zudem unter zunehmenden Legitimationsdruck geraten. Mit Hinweis auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz wurde und wird von gewissen einflussreichen Kreisen aus Publizistik, Wirtschaft und Politik vehement ein Abbau der Staatsquote bzw. der Lohnnebenkosten sowie eine gesamthafte Umgestaltung des Sozialstaates gefordert (vgl. u.a. Schneider, 2003; de Pury, 1995). Ein Teil der angestrebten Abbaumassnahmen wurde in der Folge auch umgesetzt,¹² andere sind

¹¹ D.h. der Menschenrechtskonvention, der schweizerischen Bundesverfassung, den Berufskodexen der nationalen bzw. internationalen Berufsverbände, den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen und den gesamtschweizerischen Richtlinien zur Gestaltung und Bemessung der Sozialhilfe.

¹² So wurden im November 2002 im zweiten Anlauf die Anzahl Taggelder und die dazu notwendige Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung gekürzt, obwohl die Anzahl der Arbeitslosen seit Anfang 2002 markant anstieg. Die Tendenz zum Abbau bisher als gesichert geglaubter Systeme der Sozialen Sicherung zeigt sich u.a. in der zwischenzeitlich abgeschlossenen und in einer Referendumsabstimmung im Juni 2006 gutgeheissenen Reform der Invalidenversicherung (IV), deren Umsetzung bedeutet, dass ein grundsätzlicher Anspruch auf Rente nur noch bei eindeutigen körperlichen Behinde-

in Planung oder in Vorbereitung, wiederum andere sind in Referendumsabstimmungen gescheitert.¹³ Diesen Abbauplänen bzw. –schritten stehen einige wenige Ausbauschritte im Bereich der Familienpolitik gegenüber.¹⁴ Eine Gesamteinschätzung des Erfolges oder Misserfolges der Abbaustrategie ist allerdings nicht Gegenstand dieser Arbeit und wäre zudem wohl noch verfrüht. Auch dürfte die Einschätzung des Umfangs und der Auswirkungen der durchgeführten Spar-, Effizienz- und Abbauprogramme je nach politischer Optik sehr unterschiedlich ausfallen.

Ich bin jedoch überzeugt, dass diese zumindest für das sozialpolitische Klima zu beträchtlichen Veränderungen führten. So stellten Schiess et al. (2003) aus sozialwissenschaftlicher Sicht eine allgemeine Infragestellung des Wohlfahrtsstaates und damit verbundener Leistungen an Bedürftige fest: *“Es wird ein Rückgang von Solidarität beobachtet, wobei insbesondere die Thematik der ‚Verantwortlichkeit‘ der Gemeinschaft wie des Einzelnen verstärkt betont wird. Es wird daher auch zunehmend gefordert zu beweisen, warum jemand welche Leistung braucht und inwiefern sich dieser jemand auch darum verdient macht“* (Schiess et al., 2003:5). Allgemeine Befürchtungen oder exemplarische Beobachtungen einer Abnahme gesellschaftlicher Solidarität beweisen zwar keineswegs eine generelle Abkehr vom Modell des Sozialstaates, deuten aber auf eine tiefe Verunsicherung, teilweise gar auf eine vollständige Infragestellung bisher anerkannter gesellschaftlicher Werte hin.¹⁵

Aus soziologischer Sicht unbestritten erscheint die Tatsache einer zunehmenden Pluralisierung der Lebensformen (vgl. u.a. Kaufmann, 1997), verbunden mit der verstärkten Individualisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse, welche einerseits eine *„einzigartige Freiheit in der Wahl von persönlichen oder beruflichen Optionen“* darstellt, andererseits aber zu einer *„allgemeinen Prekärität sozialer Teilhabe“* (Sommerfeld, 2003:9) führt, die durch den schnellen gesellschaftlichen Wandel und den damit verbundenen Verlust an traditioneller Orientierung verursacht wird. Gleichzeitig mit der Schaffung von Reichtum und Wohlstand in einem historisch bisher nicht erreichtem Masse erzeugt die funktional differenzierte Gesellschaftsform (Luhmann, 1997) enorme, in ihrer Ausprägung ebenfalls noch nie erreichte soziale Ungleichheiten (Sommerfeld, 2003).

Auf der politischen Ebene fällt auf, dass seit dem Ende des Kalten Krieges (Mauerfall 1989) keineswegs ein „Ende der Geschichte“ eintrat oder gar eine „Friedensdividende“ ausgeschüttet wurde, um soziale Ungleichheiten innerhalb der entwickelten westlichen Gesellschaften oder zwischen ihnen und den sogenannten unterentwickelten Ländern abzubauen. Vielmehr führte die Neuordnung der postsowjetischen Machtverhältnisse – z.B. ausgedrückt im neu erwachten Hegemonieanspruch der Vereinigten Staaten oder dem Erstarken von nationalistisch oder religiös-fundamentalistisch geprägten Bewegungen – zu einer Vielzahl von sozialen und militärischen Konflikten mit Hunderttausenden von Toten und Millionen von Vertriebenen. Franz Hochstrasser (2003) zählt verschiedene Konfliktpotenziale auf, welche die Rahmenbedingungen für die Ausübung der Profession Soziale Arbeit massgeblich mitbestimmen: *„In dieser Welt führen und finanzieren bestimmte Interessengruppen Kriege oder lassen sie führen; in dieser Welt produziert eine markt- und profitbestimmte Wirtschaft Güter in einer unüberschaubaren Fülle, welche die grössere Hälfte der Menschheit nicht kaufen kann, und welche die andere, kleinere Hälfte nicht braucht, sondern daran erstickt; in dieser zum Dorf gewordenen Welt wird teilweise die Annäherung der Kulturen instrumentalisiert und zur gefährlichen Gegnerschaft umdefiniert. Ohne Gegensteuerung münden solche Verhältnisse in Individualisierung, welche die Isolierung der Menschen fördert, und in Barbarei“* (Hochstrasser, 2003:7).

Hochstrasser geht trotz dieser düsteren Einschätzung der Weltlage davon aus, dass es durch die Umsetzung der universalen Menschenrechtskonvention gelungen sei, eine Art kulturelle Gegensteuer zu geben, wie es im Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 zum Ausdruck komme,

rungen besteht. Bei unklaren oder medizinisch nicht eindeutig belegbaren Gebrechen (dies trifft v.a. für psychische Erkrankungen zu) wird dagegen lediglich ein zeitlich befristetes Taggeld verbunden mit Auflagen analog der Arbeitslosenversicherung (Vermittlungsfähigkeit, Bereitschaft zur Aufnahme von „zumutbarer“ Arbeit etc.) gewährt (vgl. „der Bund“, 29.4.2004).

¹³ Dazu gehören die insbesondere die Ablehnung der Streichung von IV-Viertelsrenten, der Reduktion der Arbeitslosengelder, der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes oder die Rückweisung der im Steuerpaket vorgesehenen Steuerreduktionen in Volksabstimmungen zwischen 1997 und 2004.

¹⁴ Zu den wenigen Ausbauschritten gehören die Einführung einer gesamtschweizerischen Mutterschaftsversicherung per Mitte 2005 oder die Vereinheitlichung der bisher kantonal unterschiedlichen Kinderzulagen (Inkrafttretung per 2008 oder 2009).

¹⁵ Ob diese Verunsicherung und Infragestellung Ausdruck einer unvermeidlichen ökonomischen Veränderung, einer zunehmenden Individualisierung und Atomisierung des Menschen in der so genannten Postmoderne ist, kann aus verständlichen Gründen nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

welcher das Recht der Menschen auf soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit oder das Recht auf Schutz der Familie postuliert. „So wird Soziale Arbeit, welche sich in den Dienst der Resozialisierung stellt und dadurch eine gesellschaftliche Lebensrettungsmassnahme darstellt, unversehens (aber nicht zufällig) zu einer Profession, die sich von ihrer Grundanlage auch der Verwirklichung von Menschenrechten verschreibt“ (Hochstrasser, 2003:8).

Ob sich die Soziale Arbeit in ihrer alltäglichen Praxis von ethischen und universalen Prinzipien leiten lässt, bzw. ob diese Praxis für die Betroffenen auch ein Leben im Sinne der Postulate der Menschenrechtskonvention ermöglicht, erachte ich als fraglich. Nachfolgend habe ich deshalb den Versuch gemacht, anstelle einer allgemeinen, stark ethisch-moralisch gefärbten Menschenrechtsdebatte eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Postulat der Sozialen Arbeit nach konkreter sozialer Teilhabe und Integration zu führen. Ohne Zweifel handelt es sich auch bei diesem Postulat weitgehend um eine normative Zielvorstellung, die jedoch unter dem Blickwinkel der Verfügbarkeit entsprechender materieller und professioneller Ressourcen zumindest teilweise „operationalisiert“ und untersucht werden kann.¹⁶

1.4 Vielfalt von Methoden und Praxis der Sozialen Arbeit

Die durch mich aufgrund obiger Ausgangslage im Kontext dieser Arbeit angestrebte Untersuchung von Anspruch und Realität der Handlungswissenschaft Soziale Arbeit bedarf somit einer sorgfältigen Analyse ihrer heutigen Praxis. Diese Praxis ist bestimmt durch die unterschiedlichen Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der Sozialen Arbeit, durch ihre gesellschaftliche Legitimation sowie durch ihre eigenen Werte und Ansprüche. Mit Praxis ist im Folgenden der tägliche Umgang mit grundsätzlichen Fragen der Berufsethik, den Sozialrechten und dem gesellschaftlichen Auftrag gemeint, wie er sich z.B. in der Sozialhilfegesetzgebung ausdrückt.

In der Praxis der Sozialen Arbeit lassen sich, gestützt auf meine eigene berufliche Erfahrung im Sinne einer groben Typologie zurzeit folgende vier methodische Ansätze mit ihren jeweils hinterlegten unterschiedlichen Welt- und Menschenbildern unterscheiden:

- a) Zielorientierte Sozialarbeit (Case Management)
- b) Bürger- bzw. kundenorientierte Sozialarbeit (Sozialraumorientierung, teilweise Produkteorientierung)
- c) Systemische Sozialarbeit (*ecological approach*)
- d) Klientenzentrierte Sozialarbeit (*client-centered social work*)

Obwohl diese Ansätze nicht immer präzise voneinander abgrenzbar sind, ergeben sie durchaus eine an der sozialarbeiterischen Praxis orientierte Struktur für die Einschätzung von zugrunde liegenden Wertvorstellungen und deren zu erwartenden Auswirkungen auf die jeweiligen Gruppen von LeistungsempfängerInnen. Die potenziellen Auswirkungen der verschiedenen Ansätze lassen sich wie folgt skizzieren:

Ansatz	verwandte Ansätze	Auswirkungen für Sozialarbeitende	Auswirkungen für Hilfeempfangende	gesellschaftliche Auswirkungen
Zielorientierte Sozialarbeit	Case Management ¹⁷ , ressourcenorientierte Sozialarbeit, lösungsorientierter Ansatz	wenig Freiraum in Beratungsarbeit, hohe Ansprüche an Fallführung, Sozialarbeitende als „SozialmanagerInnen“	hoher Legitimationsdruck für Hilfeempfang, hohe Erwartungen an eigene Motivation, Fokus auf materielle bzw. „konkrete“ Hilfestellungen	hohe Legitimation des Hilfebezuges, konsequente Ausschöpfung von subsidiären Ansprüchen, hohe soziale Kontrolle
Bürger- bzw. kundenorientierte Sozialarbeit	Sozialraumorientierung ¹⁸ , Produkteorientierung, New Public Management	hohe formale Ansprüche an Fallführung, Erfolgsnachweis und Kundenzufriedenheit	Einbezug des sozialen Umfeldes in konkrete Zielformulierung, unterschiedliche Beratung/Hilfestellung je nach Einteilung in Produktkategorie	Ansprüche an die Aufnahme- und Anpassungsfähigkeit des Gemeinwesens, beträchtliche soziale Kontrolle
Systemische Sozialarbeit	ökologischer Ansatz, systemische Familientherapie, konstruktivistischer Ansatz ¹⁹	Einbezug des Umfeldes im Assessment-Verfahren, hohe methodische Ansprüche	früher Einbezug des Umfeldes zwecks Bestandesaufnahme, jedoch beträchtliche Freiheit bei konkreter Zielformulierung.	teilweiser Einbezug des sozialen Umfeldes, mittlere soziale Kontrolle
Klientenzentrierte Sozialarbeit	humanistischer Ansatz ²⁰	hohe methodische Freiheit, längerer Abklärungs- und Beratungsprozess	teilweise wenig sichtbare Resultate, hohe Ansprüche an Gesprächsverhalten, wenig Verbindlichkeit	punktuellem Einbezug des Umfeldes nur im ausdrücklichen Einverständnis der Klientin, tiefe soziale Kontrolle

Tab. 1.1: Methodische Ansätze der Sozialarbeit und ihre möglichen Auswirkungen (eigene Darstellung)

¹⁶ siehe Befragung der Sozialarbeitenden in Kap. 6

¹⁷ vgl. Wendt, 2001

¹⁸ vgl. Hinte, 2004

¹⁹ vgl. Bommes/Scherr, 2000; Lüssi, 2001; Luhmann, 1975/1989/1997

²⁰ vgl. Hepworth/Larsen, 1993; Rogers, 1991

Bei dieser Matrix handelt es sich um eine idealtypische Darstellung von Methoden, die in der Praxis häufig in vermischten, manchmal auch sehr widersprüchlichen Formen zur Anwendung kommen.²¹ Die Darstellung zeigt, wie stark sich Ansätze und Modelle in der heutigen Sozialarbeitspraxis unterscheiden bzw. von den jeweiligen ethischen, moralischen und weltanschaulichen Hintergründen geprägt sind. Bei der Betrachtung der sozialarbeiterischen Praxis fällt die grosse methodische Vielfalt von sich (zumindest teilweise) konkurrenzierenden Modellen auf: Je nach personeller, fachlicher oder politischer Konstellation in der entsprechenden Institution bzw. in den übergeordneten Behörden oder Dienststellen stehen unterschiedliche Ansätze im Vordergrund, die einander zudem im Laufe von relativ kurzen Zeitperioden ablösen können. Gleichzeitig berufen sich alle vier Ansätze übereinstimmend auf eine moralisch-ethische Berechtigung der Intervention bzw. der (freiwilligen oder unfreiwilligen) Hilfestellung, in der das Interesse, die Motivation, die Ressourcen und die soziale Einbettung der Klientin bzw. des Klienten eine grosse Rolle spielt. Damit zeigt sich wiederum, wie stark ein normatives Denken die Praxis der Sozialen Arbeit bestimmt, welches mögliche Mechanismen sozialer Ausgrenzung oder subtile Formen von sozialer Disziplinierung weitgehend ausklammert.

1.5 Sozialhilfe als zentrales Betätigungsgebiet der Sozialen Arbeit

Die in den vorgängigen Abschnitten erwähnten Einsatzfelder und unterschiedlichen Ansätze vermitteln zudem den Eindruck einer gewissen Beliebigkeit der sozialarbeiterischen Intervention, wie sie z.B. im Gebiet der Medizin oder der Jurisprudenz undenkbar wäre. Allerdings ist ein solcher Vergleich nur teilweise berechtigt, da die Soziale Arbeit kein einheitliches, aus einer historischen Disziplinenentwicklung erwachsenes Wissensgebiet darstellt, sondern vielmehr von unterschiedlichsten gesetzlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt ist.

Es drängt sich daher für die vorliegende Arbeit eine Fokussierung auf einen in seiner rechtlichen und gesellschaftlichen Verortung möglichst eindeutigen Bereich der Sozialen Arbeit auf, wie dies z.B. mit einer Beschreibung der aktuellen Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz möglich wird. Die Gründe für diese Wahl sind:

- a) die Existenz von Sozialhilfeunterstützungen in allen 26 Kantonen der Schweiz, welche sich auf im Grundsatz einheitliche Bemessungs- und Ausgestaltungsrichtlinien stützen²²
- b) die starke Bedeutung der Sozialhilfe als Einsatzgebiet von professionellen Sozialarbeitenden
- c) die damit verbundene, soziologisch interessante Schnittstelle zwischen personenbezogenen Dienstleistungen (Beratung, Betreuung etc.) und dem Zugang zu materieller Hilfe
- d) die seit längerer Zeit andauernde fachliche bzw. öffentliche Auseinandersetzung über die Leistungen der Sozialhilfe und e) meine persönlichen Kontakte und Berührungspunkte als langjähriger Sozialarbeiter und Leiter eines regionalen Sozialdienstes

Die öffentliche Sozialhilfe – und die damit verbundene Beratungstätigkeit von Sozialarbeitenden – ist einer der Hauptpfeiler der Sozialen Arbeit (Lüssi, 2001). Eine Mehrheit der SozialarbeiterInnen²³ ist in öffentlichen Sozialdiensten tätig; die allermeisten stehen durch ihre spezialisierte Tätigkeit täglich mit der Sozialhilfe in Kontakt. Es gibt kaum Sozialarbeitende, die im Laufe einer mehrjährigen Berufskarriere nicht mindestens eine Tätigkeit auf einem öffentlichen Sozialdienst nachweisen können. Die Auswirkungen der Sozialhilfe auf die Art und das Mass der sozialen Integration von Menschen sind deshalb sicherlich eine Frage von beträchtlichem professionellem und sozialpolitischem Interesse.²⁴

²¹ für eine wissenschaftliche Analyse der verschiedenen Interventionsstile in der Sozialhilfe siehe Maeder/Nadai (2004) bzw. die entsprechenden Darlegungen in Kap. 5.9

²² Für Ausführungen über die entsprechenden Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) siehe Kap. 6 (Ergebnisse der durchgeführten Befragung) und 8 (Folgerungen und Perspektiven).

²³ In der Bundesrepublik Deutschland betrug der Anteil der berufstätigen SozialarbeiterInnen bzw. SozialpädagogInnen, die im öffentlichen Dienst tätig sind, 1990 bereits rund 56% (Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, Arbeitsmarktinformation 2/1994), wobei der entsprechenden Anteil in den vergangenen Jahren als ansteigend zu betrachten ist (neuere Zahlen aus Deutschland sind nicht bekannt; aus der Schweiz existieren keine vergleichbaren Zahlen).

²⁴ Für einen Überblick über bereits durchgeführte wissenschaftliche Studien zum Thema Sozialhilfe siehe spätere Kapitel.

1.6 Konfliktfelder in der Sozialhilfe

Die Praxis der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz ist seit rund einem Jahrzehnt geprägt durch wiederkehrende Sparmassnahmen und erhöhte Legitimationszwänge gegenüber politischen Behörden und einer breiten Öffentlichkeit. Zudem führen erhöhte Fallzahlen²⁵ bzw. Ausgaben in der öffentlichen Sozialhilfe und die zunehmende bzw. anhaltende Mittelknappheit der öffentlichen Hand zu vermehrten fachlichen, politischen, finanziellen und personellen Belastungen für Sozialhilfebehörden und Sozialarbeitende auf den kommunalen, regionalen und städtischen Sozialdiensten (Fluder & StremLOW, 1999). Dieses Spannungsfeld zwischen wachsender Nachfrage und politischer Infragestellung der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen schafft zusätzliche Konfliktfelder in und um öffentliche Sozialdienste. Knöpfel umschreibt die entsprechende Entwicklung wie folgt: *„Zum einen werden neue Werte der Bescheidenheit und des Verzichts, der sozialen Verantwortung und des freiwilligen Engagements in den Vordergrund gerückt. Diejenigen, die in Folge ihrer wirtschaftlichen Situation schon knapp durchmüssen, sollen nun ihren Gürtel noch enger schnallen. Gleichzeitig wird die Subsidiarität neu entdeckt und die Familie und die Gemeinschaft als zentrale Orte der Solidarität propagiert. Just in dem Moment, in dem für manche die soziale Anrechte begrenzt werden (müssen), werden die sozialen Verpflichtungen thematisiert und als Tugenden der Bürgerinnen und Bürger vorgestellt“* (Knöpfel, 1999:48).

Dieser Leistungs- und Erwartungsdruck zeigt sich in immer schneller abfolgenden Reform-, Effizienz- und Sparbestrebungen der öffentlichen Hand verbunden mit einer grundsätzlichen Infragestellung der Professionalität der Sozialarbeitenden auf den Sozialdiensten in Verbindung mit einer in schrillen Tönen geführten Missbrauchsdebatte²⁶. Diese Entwicklung führt teilweise zu drastischen Verschlechterungen der individuellen Arbeitsbedingungen der Professionellen der Sozialen Arbeit²⁷. Neben den hohen Arbeitsbelastungen sind es zunehmend prekäre Arbeitsbedingungen sowie Aufträge zur Umsetzung übergeordneter sozialpolitischer Ziele von Teilsystemen (politischen Parteien, Sozialhilfebehörden, Verwaltungen oder Management-Strukturen), welche die Handlungsspielräume der professionellen Sozialberatung einschränken.

Dazu gehört – und damit kommen wir zum eigentlichen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit – auch ein von Widersprüchen geprägtes System von Sanktionsandrohungen, Leistungskürzungen oder gar Leistungsverweigerungen gegenüber SozialhilfeempfängerInnen, mit dem Sozialarbeitende als direkt unterstellte Auftragnehmer von Behörden zunehmend konfrontiert sind. Ob die gleichzeitig eingeführten Anreizmodelle die Betroffenen tatsächlich zu einem zusätzlichen Effort motivieren²⁸ oder nur zu einer punktuellen Besserstellung einzelner Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen führen, wird in den späteren Kapiteln eingehender untersucht.²⁹

1.7 Sozialhilfe unter ideologischem und technokratischem Druck

Der steigende Legitimationsdruck in der öffentlichen Sozialhilfe erstaunt auf den ersten Blick angesichts der im Laufe der 1990er Jahre durch umfassende Armutsstudien erhärteten Feststellung, dass in der Schweiz Armut sowohl als reine Ressourcenschwäche wie auch als Ausdruck kumulierter Problemlagen existiert (Leu, Burri & Priester, 1997). Die damit verbundene sozialpolitische Vision, dass sich die Sozialhilfe als weitere Säule der sozialen Sicherung in der Schweiz etablieren und damit Armut umfassend bekämpfen kann, rückte gegenüber der politischen Auseinandersetzung um die „Kostenexplosion“ in den letzten Jahren mehr und mehr in den Hintergrund. Modelle wie das „gesicherte Grundeinkommen“, die Ausdehnung der Ergänzungsleistungen auf alle

²⁵ Siehe Grafik in Kap. 5.5.

²⁶ Der Verdacht, dass es sich bei dieser Missbrauchsdebatte eher um kurzfristige Profilierungsaktionen von politischen Parteien im Vorfeld von Wahlen (z.B. Nationalratswahlen im Herbst 2007) oder Abstimmungen (z.B. Abstimmung über die fünfte IV-Revision im Jahr 2005) handelt, hat sich nicht bewahrheitet, was sich z.B. in der Auseinandersetzung über die Einsetzung von Sozialhilfeinspektoren oder –detektiven im Sozialdienst der Stadt Bern zeigt, die auch nach den Wahlen in unvermindert vehementer Form weitergeführt wird (vgl. u.a. „der Bund“ vom 28.12.2007, wo in einem Artikel nachgezeichnet wird, dass sich PolitikerInnen von links und rechts mit immer einschneidenderen Massnahmen zur Überprüfung der Sozialhilfedossiers zu übertreffen versuchen).

²⁷ Für Beispiele der Entwicklung der Fall- und Arbeitsbelastung in den Kantonen Graubünden (Albertini, 2003) und in der Stadt Zürich (Ruder, 2004) siehe Ausführungen in Kap. 5.5.

²⁸ Dabei steht nicht die tatsächlich oder angeblich erreichte sozialpsychologische Motivationswirkung im Zentrum meines Forschungsinteresses, sondern die kritische Analyse, ob andere postulierte (wie z.B. der schnellstmögliche Ausstieg aus der Sozialhilfe) oder versteckte Ziele mit dieser Anreizstrategie verfolgt werden.

²⁹ Siehe Kap. 5.

gesellschaftliche Risiken (Mäder, 1990) oder die Einführung negativer Einkommenssteuern (Bohrer & Wallimann, 1999) ohne erforderliche Gegenleistungen konnten sich, zumindest bisher, nicht zu einem über gewisse Fachkreise hinausgehenden gesellschaftlichen Diskurs entwickeln.³⁰

Durch das (in der öffentlichen Wahrnehmung) fast vollständige Fehlen eines breit abgestützten interdisziplinären Diskurses über Strategien und Entwicklungsmodelle für die Sozialhilfe und die Armutsbekämpfung findet sich auch die Soziale Arbeit in einer zunehmenden defensiven Position. Sommerfeld (2003) sieht die Auswirkungen der gesellschaftlichen Entwicklung auf die Soziale Arbeit in zwei möglichen Szenarien: Entweder entwickelt sich die Soziale Arbeit zu einer vollwertigen und angesehenen Profession mit einer gesellschaftlich anerkannten Expertise-Funktion im sozialpolitischen Diskurs oder sie wird – neben der karitativen Hilfe – zu einer einfachen Hilfstätigkeit mit *„der Aufgabe der Armutsverwaltung mit minimaler Basisversorgung in einem Kontext, der vorwiegend mit repressiven Mitteln die herrschende Ordnung aufrecht erhält“* (Sommerfeld, 2003:11). Für den Bereich der karitativen Hilfe würden in diesem Szenarium tendenziell wenig qualifizierte BeraterInnen, häufig Freiwillige, zum Einsatz kommen, währenddem der Bereich der Armutsverwaltung von einer kleinen Elite von spezialisierten ManagerInnen beherrscht würde.

Diese beiden Szenarien bilden auch den Hintergrund einer intensiven Debatte über die Zukunft der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz, wie sie exemplarisch in verschiedenen Ausgaben der Fachzeitschrift „Sozial Aktuell“ des Schweizerischen Berufsverbandes für Soziale Arbeit³¹ seit 2003 geführt wurde (vgl. Sozial Aktuell Nr. 3/03, 5/03 & 5/06). Die entsprechenden Positionsbezüge zeigen das grosse Spannungsfeld auf, in dem sich die öffentliche Sozialhilfe befindet. Eine Hauptmotivation in der Verfassung der vorliegenden Arbeit liegt in der Befürchtung, dass die Sozialhilfe dem ideologischen Druck nach ökonomischem Effizienzdenken nachgibt und einseitig Partei für die Interessen von Wirtschaft und Politik bezieht.³² Bereits heute besitzt die Sozialhilfe aufgrund der hohen Komplexität (und des damit verbundenen Ermessungsspielraumes) der verschiedenen Richtlinien und gesetzlichen Grundlagen eine unangenehme (und ihren eigenen normativen Ansprüchen widersprechende) Schiedsrichterrolle über das Erreichen oder Nichterreichen des sozialen Existenzminimums.

In den nachfolgenden Abschnitten und Kapiteln versuche ich, das Ausmass dieser Entwicklung darzustellen und soziologisch wie auch sozialarbeiterisch relevante Folgerungen aus den gegenwärtigen Auseinandersetzungen über die Rolle der öffentlichen Sozialhilfe zu ziehen. Gleichzeitig soll auch kritisch die Tatsache beleuchtet werden, dass die Sozialhilfe historisch³³ eine ausgeprägte gesellschaftliche Ordnungsfunktion besass, welche sie möglicherweise nie vollumfänglich abgelegt hat.

1.8 Berufsethik und soziale Verpflichtung

Der Berufskodex des schweizerischen Berufsverbandes der Professionellen der Sozialen Arbeit (SBS) sieht in Art. 16 eine ausdrückliche Verpflichtung zur politischen Einflussnahme von Sozialarbeitenden gegenüber Staat und Gesellschaft vor: *„Die Professionellen der Sozialen Arbeit wirken mit bei der Beseitigung sozialer Missstände und entwickeln entsprechende Lösungen. Sie setzen sich ein für die Partizipation aller am gesellschaftlichen Leben und für den Zugang zu den grundlegenden Ressourcen und Dienstleistungen, deren sie bedürfen, sowie für die Einführung oder Änderung von Massnahmen und Gesetzen im Hinblick auf mehr soziale Gerechtigkeit und bestärken die Betroffenen darin, an diesen Entscheidungen teilzunehmen“* (SBS, 1999:12).

³⁰ Diese Feststellung heisst keineswegs, dass die entsprechenden Modelle und Visionen ihre Berechtigung verloren haben. Es stehen jedoch verursacht durch die zahlreichen Abbauschritte und –versuche in den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe vor allem konkrete Auseinandersetzungen um die bestehenden Massnahmen der sozialen Sicherung im Vordergrund (siehe Kap. 1.3). Für mögliche Alternativen, welche über die Verteidigung des Status Quo hinausgehen, siehe die in Kap. 9 aufgeführten Vorschläge.

³¹ Seit 2005 heisst der Berufsverband neu „Avenir Social – Professionelle Soziale Arbeit Schweiz“.

³² Keller (2006) teilt diese Befürchtung in einem im Sozial Aktuell 5/06 erschienen Leitartikel unter dem Titel „Soziale Arbeit – für wen, wie und wozu?“ wie folgt: *„Wenn die Hilfe nach Verhalten und Verdienst zugesprochen wird, ist sie kein Grundrecht mehr; sie verletzt dann das Gleichheitsprinzip und ist potenziell moralisierend und autoritär. (...) Soziale Arbeit wird von jeher kontrovers verstanden. Sie ist seit ihren Anfängen eine Arbeit mit und an den sozialen Normen. Sie stand immer im Spannungsverhältnis gegensätzlicher Interessen, zwischen Hilfe und Kontrolle, zwischen Emanzipation und Herrschaft. Gegenwärtig scheint die Gefahr besonders gross, dass das Pendel ausschlägt zugunsten eines Herrschaftsinstruments, das prekärisierte soziale Gruppen diszipliniert.“* (Keller, 2006:3)

³³ Siehe Kapitel 4.

Zusätzlich sind die Professionellen der Sozialen Arbeit in Art. 2 des Kodexes aufgefordert, „jede Form von Diskriminierung (...) zu vermeiden“ und sich „Druckversuchen, die den fachlichen und ethischen Zielen ihrer Arbeit widersprechen“ zu widersetzen. Gleichzeitig sind sie verpflichtet, „ihre Wissens- und Ressourcenmacht einzusetzen, um Ungerechtigkeiten zu deklarieren und zu reduzieren“ (ebd., S. 5).

Der gesellschaftliche Auftrag der Sozialen Arbeit ist somit offensichtlich. Eine eigenständige, sich an den Interessen der KlientInnen orientierende Rolle der Sozialen Arbeit steht zumindest teilweise im Widerspruch mit ihrem gesellschaftlichen Mandat. So schlussfolgert z.B. Lüssi: „Die Sozialarbeit ist von der Gesellschaft beauftragt, durch ihre Tätigkeit bestimmte wertorientierte Funktionen auszuüben, die im Interesse der Gesellschaft liegen. (...) Sie hat nicht nur den Problembeteiligten zu helfen, sondern damit zugleich ‚das Wohl aller‘, gesellschaftliche Gesamtinteressen also, zu fördern“ (Lüssi, 2001:125). Das Gesamtinteresse der Gesellschaft („das Wohl aller“) ist letztlich ein kaum fassbares Produkt eines komplexen Differenzierungsprozesses, in dem aufgrund der sehr unterschiedlichen Notlagen bzw. der fehlenden kollektiven Interessenäusserung³⁴ sowie aufgrund ihrer prekären Situation als Hilfesuchende die individuellen Interessen der SozialhilfeempfängerInnen unterzugehen drohen.

Jegliche Definition des Gesamtwohls ist zudem bestimmt durch einen gesellschaftlichen Diskurs, der von einflussreichen Akteuren bestimmt wird. Diskursive Praktiken beeinflussen auch die Entscheidungsprozesse von Sozialarbeitenden, was sich in Einschränkungen zum Zugang zu Sozialhilfeleistungen, in generellen Kürzungen, in der Pflicht zu einer Gegenleistung (z.B. in Form von zwingender Arbeitsintegration) oder lediglich in verallgemeinerten Erwartungshaltungen („mit schulpflichtigen Kindern kann heutzutage jede Mutter einer Arbeit nachgehen“ oder „ein Arbeitsweg von 4 Stunden pro Tag ist zumutbar“) ausdrücken kann. Die damit einhergehende soziale Kontrolle ist immer wieder Gegenstand von berufs- und sozialpolitischen Debatten, in der die Verpflichtung zur Deklaration sozialer Ungerechtigkeiten mit dem Bedürfnis nach gesellschaftlicher Legitimation zusammenprallen: „Natürlich übt er (der/die Sozialarbeitende, Anm. d. Verf.) damit – das sei hier angemerkt – oft auch soziale Kontrolle aus, aber diese stellt keine selbstständige Funktion der Sozialarbeit dar. Die soziale Problemlösung enthält das Moment der sozialen Kontrolle nicht notwendig; es gehört nicht zum Wesen der Sozialarbeit. Soziale Kontrolle ist nicht etwas, das die Sozialarbeit aus ihrem Selbstverständnis heraus intendiert. Wo der Sozialarbeiter faktisch als ‚sozialer Kontrolleur‘ erscheint, handelt er in der Absicht zu schützen.“ (Lüssi, 2001:122)

1.9 Soziale Kontrolle als Instrument sozialarbeiterischer Intervention

Die im obigen Zitat ersichtliche Absicht, den Einsatz von sozialer Kontrolle grundsätzlich zu vermeiden bzw. diese lediglich als *ultimo ratio* einzusetzen, ist aus verschiedenen Gründen kritisch zu beleuchten. Zuerst ist einmal zu klären, was unter dem Begriff soziale Kontrolle³⁵ zu verstehen ist (vgl. entsprechende Erläuterungen im Kap. 3.2³⁶). Erst danach kann die Frage gestellt werden, ob sich die Ausübung sozialer Kontrolle in der Sozialen Arbeit vermeiden lässt, ob Intention und Wirkung für die Betroffenen unterscheidbar sind oder ob eine Intervention als Schutz, Hilfe, Einmischung oder gar als Disziplinierung wahrgenommen wird.

Die Beantwortung solcher Fragen und somit Aussagen darüber, wieweit die Sozialhilfe das Gesamtwohl fördert, die gesellschaftliche Integration sichert oder lediglich die endgültige Verelendung der betroffenen Individuen und Gruppen verhindert, kann nicht das Ziel einer Forschungsarbeit sein, da es sich dabei in erster Linie um Fragen der jeweiligen Positionierung im gesellschaftlichen Diskurs handelt. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass die mit der Tätigkeit der Sozialhilfe verbundenen Interventionen ein hohes Mass an sozialer Kontrolle enthalten, bzw. mit einem Preis verbunden sind, den es dafür zu entrichten gilt:

³⁴ In den letzten Jahren sind jedoch verschiedene soziale Bewegungen um die Rechte von Armutsbetroffenen und Sozialhilfe in die Öffentlichkeit getreten, so z.B. die seit den 1990er Jahren existierende IG Sozialhilfe in Zürich (s. www.kulturlegi-zuerich.ch) oder die „Liste gegen Armut und Ausgrenzung“, die – verbunden mit einem Armutstribunal – anlässlich der Grossratswahlen Basel-Stadt im November 2004 und der Regierungsratsersatzwahl im Jahr 2006 eine grosse mediale Resonanz erzielte.

³⁵ Für Definitionen der Begriffe „soziale Kontrolle“ und „soziale Integration“ siehe Kap. 3.2. und 3.3.

³⁶ Es sei jedoch vorweggenommen, dass ich mich auf die Definition sozialer Kontrolle von Peuckert (2003) stelle, welche alle Strukturen, Prozesse und Mechanismen umfasst, mit deren Hilfe eine Gesellschaft oder soziale Gruppe versucht, ihre Mitglieder dazu zu bringen, ihren Normen Folge zu leisten.

Es entstehen durch die Benennungs- und Berechnungsroutinen und die dadurch ausgelösten Transfers eben auch spezielle Formen der Marginalisierung dergestalt, dass Armut als amtlicher Sachverhalt Personen zugerechnet werden muss. Sozialhilfe ist demnach soziologisch keinesfalls neutral und nicht nur Hilfe. Vielmehr haben wir es hier mit einer Institution zu tun, die das, was ihr im sozialpolitischen Diskurs als Aufgabe zugeschrieben wird, teilweise auch herstellt. Diese Sichtweise ist ungemütlich, doch sie hilft dabei, sich darüber im Klaren zu bleiben, dass die Interventionssysteme des Sozialstaats ihre Begründung und das Problem, welches sie bekämpfen, immer auch mit erzeugen. In diesem Sinn gibt es denn auch keine einfachen oder genialen Lösungen im Umgang mit den Armen in der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe als Praxis bleibt eingespannt in die Aporien des Helfens unter bürokratischen Bedingungen, weil sie als staatliche Einrichtung anders gar nicht denkbar ist. (Maeder/Nadai, 2004:10)

Die vorliegende Arbeit masst sich nicht an, Hintergründe, Ausmass und Auswirkungen der sozialen Kontrolle sowie die Hindernisse, Widersprüche und Beeinflussungen bei der Ausübung des sozialen Integrationsauftrages von SozialhilfeempfängerInnen durch Sozialarbeitende soziologisch umfassend zu erfassen. Ein solcher Versuch wäre angesichts der Komplexität des Unterfangens wohl zum Scheitern verurteilt, bzw. wäre nur im Rahmen eines grösseren interdisziplinären Forschungsprojektes zu bewältigen. In der vorliegenden Einzelarbeit geht es realistischerweise nur darum, den bisherigen Forschungsstand darzustellen, wichtige Aspekte dieser Thematik herauszuschälen und gestützt auf die durchgeführten Befragungen und Analysen vorläufige Schlussfolgerungen zu ziehen und Empfehlungen für weitere Forschungsaktivitäten abzugeben.

1.10 Grenzbereich zwischen Soziologie und Sozialer Arbeit

Zur Klärung der Interaktion zwischen der Profession Soziale Arbeit und der Institution Sozialhilfe ist es zudem unerlässlich, notwendige Rahmenbedingungen für eine professionelle Sozialarbeit im Bereiche der öffentlichen Sozialberatung und Sozialhilfeunterstützung aufzuzeigen, unter denen ein grundlegendes gesellschaftliches Mandat der Sozialen Arbeit gegeben wäre. Dazu erscheint mir ein interdisziplinärer Bezug von methodischen und theoretischen Konzepten der Sozialen Arbeit und der Soziologie als unerlässlich. Die Handlungswissenschaft Soziale Arbeit stellt zwar heute ein beträchtliches Arsenal von methodischen und analytischen Ansätzen, erfordert jedoch zu ihrer Selbstbeschreibung bzw. zur Beschreibung ihrer Wirkungen die Zuhilfenahme von soziologischer Methode und Theorie. Die vorliegende Arbeit versuchte ich deshalb im Grenzbereich zwischen Sozialarbeitswissenschaft und Soziologie anzusiedeln, wobei die untersuchten Bereiche der Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit primär mit einem soziologischen Blick betrachtet und reflektiert werden. Diese „soziologische Brille“ habe ich jedoch bewusst nicht durchgehend angewandt, indem ich gleichzeitig auch aus der Perspektive der sozialarbeiterischen Praxis soziologische Analysen der gesellschaftlichen Rolle der Sozialen Arbeit hinterfragt habe, die sich durch Unkenntnis der Sozialarbeitspraxis auszeichneten.

Die angestrebte Interdisziplinarität dieser Arbeit ist also geprägt von einer bewussten Verknüpfung zweier Disziplinen, die zwar beide zu den Sozialwissenschaften gehören und daher viele vergleichbare Merkmale und Wissensbestände aufweisen, sich jedoch in ihrer Praxis sehr unterschiedlich entwickelt haben. Soziologie und Soziale Arbeit unterscheiden sich in erster Linie dadurch, dass sich die Soziale Arbeit primär als „Handlungswissenschaft“ versteht, was seitens der Soziologie bereits zu beträchtlicher Skepsis und Kritik Anlass gibt. Die Soziologie dagegen stützt sich auf die systematische Beobachtung, der Bildung von Hypothesen und deren wissenschaftliche Überprüfung. Das Verhältnis zwischen den beiden Disziplinen – ich erlaube mir an dieser Stelle diesen Vergleich ohne Rücksicht auf die Fragestellung, ob es sich bei der Sozialen Arbeit wirklich um eine eigenständige Disziplin handelt – ist denn auch konfliktreich und vielfach von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Als Sozialarbeiter und Soziologe ist es mir ein Anliegen, durch die vorliegende Arbeit einen kleinen Beitrag zur Überwindung dieses meines Erachtens zu grossen Misstrauens zu leisten und aufzuzeigen, wieweit eine gegenseitige Bereicherung und Erkenntnisgewinnung möglich, ja sogar zwingend erforderlich ist. Als „Grenzgänger“ zwischen den beiden Disziplinen sehe ich mich in einer guten Ausgangslage, ein solch ehrgeiziges Unterfangen anzugehen und anhand der Konzepte der sozialen Kontrolle bzw. der sozialen Integration mit konkreten Folgefragen aufzuzeigen, wie beide Seiten von interdisziplinären Erkenntnissen profitieren können.

1.11 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich wie folgt: a) einleitender Teil inkl. Exploration und Entwicklung von Orientierungshypothesen, b) theoretischer Teil, c) praxisbezogener Teil und d) Folgerungen und Perspektiven. Der einleitende Teil beinhaltet neben der Einleitung eine erste Exploration des Themas sowie die darauf gestützte Bildung von Orientierungshypothesen (Kapitel 1 und 2). Der theoretische Teil (Kapitel 3 bis 5) ist unterteilt in eine Darstellung der Entwicklung und Relevanz der Konzepte der sozialen Kontrolle und der sozialen Integration zur Erklärung der soziologischen Mechanismen in der öffentlichen Sozialhilfe, einen geschichtlichen Abriss über soziale Disziplinierung und Fürsorge sowie einen ausführlichen Teil über die heutige Sozialhilfepraxis in der Schweiz. In diesem Teil ist auch der aktuelle Forschungsstand wiedergegeben. Zudem habe ich festgehalten, welche Bereiche der Sozialhilfepraxis aus meiner Sicht noch ungenügend erforscht sind. Der praxisbezogene Teil (Kapitel 6 und 7) enthält das gewählte methodische Vorgehen und die Ergebnisse einer durchgeführten Stichprobenbefragung von Sozialarbeitenden in öffentlichen Sozialdiensten sowie eine Darstellung von Konflikten um die Sozialhilfe in den Medien. Im abschliessenden Teil (Kapitel 8) habe ich diese Erkenntnisse beurteilt, um daraus Perspektiven für die öffentliche Sozialhilfe und deren gesellschaftliche Rolle zu entwickeln und soweit sinnvoll und möglich auch Empfehlungen an die Sozialarbeitenden und die Politik zu formulieren.

2. Fragestellungen und Orientierungshypothesen

Die in der Einleitung geschilderte Ausgangslage erfordert die Entwicklung eines Konzeptes zur Erfassung des Gegenstandes der Sozialhilfe mit den soziologischen Ansätzen der sozialen Kontrolle und der sozialen Integration. In Anlehnung an das von Robert Merton mitbegründete Konzept von „Orientierungshypothesen“ betont Biermann (2000) die Unmöglichkeit von abschliessenden kausalen Korrelationen im Bereich der Sozialen Arbeit, ohne aber von einem strukturierten Konzept Abschied zu nehmen. Anstelle von anspruchsvollen Hypothesen über Zusammenhänge zwischen sozialer Umwelt (z.B. in Form gesellschaftlicher Ansprüche an die Aufgabe der Sozialhilfe) und den komplexen Prozessen unter den Akteuren und Interessengruppen im untersuchten Gebiet (z.B. die Sozialarbeitenden, deren vorgesetzten Behörden und die KlientInnen) schlägt Biermann differenzierte Annahmen über die Hintergründe der beobachteten Phänomene vor.

Damit sind keine falsifizierbaren Hypothesen gemeint. Trotzdem erlauben solche Orientierungshypothesen grundlegende Möglichkeiten zur Entwicklung von alternativen Ansätzen der Theoriebildung oder zur Erklärung von Situationen des beruflichen Handelns, indem eindimensionale Zuschreibungen zugunsten einer grösseren Vielfalt von Umweltfaktoren vermieden werden. Biermann (2001:95) weist zudem auf die sinnvolle Anwendbarkeit dieses Ansatzes auf eine „mittlere Ebene der Beobachtung“ in Form von sozialen Netzwerken und Institutionen hin, wie sie gerade in der Sozialhilfe häufig auftreten.

Die Bildung von Orientierungshypothesen aufgrund der Beobachtung einzelner Phänomene oder beruflicher Alltagshandlungen unterscheidet sich in diesem Sinne von einer verallgemeinerten Beobachtung eines definierten Untersuchungsgegenstandes verbunden mit einer kausalen Hypothesenbildung. Die Orientierungshypothesen sind deshalb keineswegs als objektive Ansätze für eine allgemeine Theoriebildung anzuschauen, sondern lediglich als Wegmarken und Koordinaten zu einer umfassenden Situationsbeschreibung.³⁷

Orientierungshypothesen erlauben eine ganzheitlich-integrative Sichtweise und verhindern eine analytische, sich auf einzelne Variablen isolierende Perspektive. Diese ökologische Sichtweise lehnt sich in verschiedenen Aspekten dem systemischen Ansatz an. Obwohl es sich bei der Sozialhilfe nicht um ein soziales System (wie z.B. bei einem Kinderheim oder einem einzelnen Sozialdienst) handelt, kann sie durchaus als System beschrieben werden. Dabei sind Grenzziehungen von der auf mittlerer Ebene angesiedelten Sozialhilfe zum weiteren Umfeld (Gesellschaft, Politik oder Wirtschaft) wie auch gegenüber den Individuen und Gruppen auf der unteren Ebene, z.B. KlientInnen oder Sozialarbeitende möglich.

³⁷ Die Anwendung dieses Konzeptes für die vorliegende Untersuchung als ökologischer (systemischer) Ansatz unter Berufung auf die Bildung von „Soziotopen“ (Biermann, 2000:95) erscheint mir dagegen nicht möglich, da mein Untersuchungsgegenstand nicht eine einzelne Einrichtung der Sozialhilfe (z.B. ein grösserer Sozialdienst) in seinem Umfeld ist. Bei der Untersuchung der gesellschaftlichen Institution Sozialhilfe in einem grösseren Kontext (wie es die Befragung der öffentlichen Sozialdienste im Kanton Bern darstellt) können zwar ökologische und systemische Aspekte einbezogen werden, ohne diese den Status eines „Soziotops“ verleihen zu müssen.

In einer solchen zumindest ansatzweise systemischen Betrachtungsweise bildet die Sozialhilfe ein nach oben und unten durchlässiges System, welches gesellschaftliche Integrations- und Reproduktionsansprüche in Form von sozialarbeiterischen Hilfestellungen oder materiellen Überlebenshilfen vermittelt, eingeschränkt durch eine Vielzahl von sozialen, materiellen und rechtlichen Vorbedingungen. Gesellschaftliche Interessen drängen dabei je nach politischer oder wirtschaftlicher Interessenlage stärker in die Praxis der Sozialhilfe ein, ohne sie vollständig zu durchdringen. Gegenüber potenziellen LeistungsempfängerInnen ist das System Sozialhilfe nur insofern durchlässig, als diese spezifische Bedingungen erfüllen und dazu auch über entsprechende Kompetenzen (Durchhaltewillen, Hartnäckigkeit, Bereitschaft zum Erfüllen zahlreicher administrativer und formeller Auflagen etc.) verfügen müssen. Diese mangelnde Durchlässigkeit führt zu einem eingeschränkten Zugang zu den Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe, was sich z.B. in der tiefen Bezugsziffer³⁸ (Anteil der SozialhilfeempfängerInnen an der zum Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich berechtigten Bevölkerung) ausdrückt.

Die Ausgangslage für die Bildung meiner Orientierungshypothesen besteht – gestützt auf ein systemtheoretisches Konzept – in der Annahme von eher durchlässigen Grenzen des „Systems Sozialhilfe“ gegenüber übergeordneten Interessenkonstellationen, verbunden mit zum Teil rigiden Grenzziehungen des Hilfeleistungssystems Sozialhilfe gegenüber den direkten und indirekten Zielgruppen (SozialhilfebezügerInnen, armutsbetroffene Personen, Selbsthilfegruppen, ArbeitnehmerInnenorganisationen etc.). Im Speziellen sollen diese richtungweisenden Hypothesen³⁹ eine erste Annäherung an die Frage erlauben, wieweit diese Grenzziehungen in einem unzulässigen Masse berechnete Personen und Personengruppen vom Zugang zur Sozialhilfe fern halten.

2.1 Integration und Ausgrenzung unter veränderten soziostrukturellen Bedingungen

Ein erster Blick auf die gesellschaftliche Dynamik von Integration und Ausgrenzung zeigt auf, dass diese Begrifflichkeiten keinesfalls als Dichotomie verstanden werden dürfen. Ein solch bipolares Modell würde die Existenz einer stabilen gesellschaftlichen Mitte voraussetzen, deren Zugehörigkeit für alle Gesellschaftsmitglieder erwünscht ist und die zudem die notwendige soziale, ökonomische und kulturelle Sicherheit gewährleisten kann. Eine soziologische Betrachtung der aktuellen Tendenzen sozialer Ein- und Ausgrenzung zeigt jedoch ein weit dynamischeres Bild, welches anstelle der stabilen Mitte vermehrt eine „prekäre Mitte“ setzt. Die zunehmende Prekärität sozialer Lebensformen (Sommerfeld, 2003) führt zu einem Verlust an sozialer Sicherheit für grosse Teile der Gesellschaft, v.a. für die sozialpolitisch als zentral bezeichnete gesellschaftliche „Mitte“. Da der wirtschaftliche Strukturwandel und die Neuverortung wohlfahrtsstaatlicher Politik mehr und mehr ökonomische und sozialstaatliche Besitzstände in Frage stellen und sich infolgedessen bisher als stabil geltende Status- und Wohlstandspositionen aufweichen, ist der Diskurs von gesellschaftlicher Integration kritisch zu hinterfragen.

Die dem sozialpolitischen Diskurs zugrunde liegenden Modelle und Wunschvorstellungen über soziale Integration der politischen Parteien in der Schweiz (vgl. Rauber, 1997) setzen (meist unausgesprochen) voraus, dass es ein stabiles gesellschaftliches Zentrum gibt, in dem Stabilität und Konsens über die Ausgestaltung des Sozialstaates in einem grossen Masse besteht. Traditionelle wohlfahrtsstaatliche Ideale gehen denn auch von einer solchen gesellschaftlichen Mitte mit stabilen Status- und Wohlstandspositionen aus. Mit der erwähnten zunehmenden Prekärisierung ergibt sich jedoch anstelle eines solchen stabilen Zentrums der Gesellschaft vielmehr eine *„dynamische soziale Übergangszone (...), die gleichermassen eine horizontale wie vertikale, eine synchrone wie diachrone Perspektive auf gesellschaftliche Gliederungen und Ungleichheiten erlaubt“* (Vogel, 2003:3). Vogel plädiert denn auch für die Ergänzung der Theorie der sozialen Ungleichheit mit den Begriffen des „prekären Wohlstandes“ und der „sozialen Verwundbarkeit“ zwecks Festhaltung einer zentralen sozialen Übergangszone, *„in der die Weichen Richtung Aufstieg oder Abstieg, Richtung Integration oder Ausgrenzung, Richtung Etablierung oder Deklassierung gestellt werden“* (ebd.:3). Maeder & Nadai (2003) sprechen in diesem Zusammenhang von einem neoliberalen Dispositiv des unternehmerischen Selbst, welches den *homo oeconomicus* als Generalregulierungsschema für die Bearbeitung des Sozialen vorsieht.

Unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen erscheint die traditionelle Vorstellung des Wohlfahrtsstaates nicht mehr als konsensfähig bzw. wird zunehmend von anderen Integrationsinstan-

³⁸ Zur Nichtbezugsquote in der öffentlichen Sozialhilfe siehe Angaben in Kap. 2.10 und 5.17.

³⁹ Die nachfolgenden Orientierungshypothesen könnten durchaus auch als offene Fragestellungen formuliert werden, welche es mit einer umfassenden Exploration des Untersuchungsgegenstandes zu erörtern gilt. Auf die Form der Fragestellungen habe ich jedoch verzichtet, um der Leserin, dem Leser eine gezieltere Annäherung an das Thema zu erleichtern.

zen ersetzt. Möglicherweise findet soziale Integration zukünftig zu grossen Teilen ausserhalb bisher unbestrittener zentraler Instanzen der Gesellschaft – wie z.B. der reguläre Arbeitsmarkt, die Familie oder die Kirche – statt, sei es in einem staatlich subventionierten sekundären Arbeitsmarkt, in Ad-Hoc- und Selbsthilfe-Organisationen, Wohn- und Lebensgemeinschaften, Grossfamilien oder anderen, bisher soziologisch noch wenig erfassten Formen des Lebens und Arbeitens.

Es deuten verschiedene Aspekte und Indizien auf eine Polarisierung der Ränder mit gleichzeitiger Dynamisierung und Prekarisierung des Zentrums hin. Dazu gehören in erster Linie die markante Zunahme der Sozialhilfefälle in den letzten 15 Jahren, die Zunahme der prekären Beschäftigungsbedingungen (Arbeit auf Abruf, flexibilisierte Arbeitszeitmodelle, Ich-AG's etc.), die zunehmende vertikale und horizontale Mobilität der Arbeitskräfte (ausgedrückt u.a. in vermehrten Stellenwechseln, längeren Arbeitswegen, Wechseln zwischen beruflichem Auf- und Abstieg etc.) oder die steigende „Invalidisierung“⁴⁰ eines Teils der erwerbstätigen Bevölkerung.

2.2 Orientierungshypothesen zur Funktion der Sozialhilfe

Die zunehmende Dynamisierung der gesellschaftlichen Statusbedingungen gibt dem Konzept der sozialen Kontrolle zwar eine veränderte, jedoch keineswegs verringerte Bedeutung. Mit der Prekarisierung der sozialen Lebensbedingungen gehen nämlich starke Verunsicherungen einher, die in der Regel mit individuellen oder kollektiven Versuchen der Bestätigung und Absicherung des eigenen sozialen Status verbunden sind. Neben dem weiterhin weit verbreiteten Ruf nach „Stärkung des Mittelstandes“ beinhalten diese Absicherungsmuster auch zunehmende Abgrenzungen gegenüber bisher wenig stigmatisierten Gruppen von BezügerInnen sozialstaatlicher Leistungen, wie z.B. „Scheininvaliden“ (IV-BezügerInnen), „Arbeitsscheuen“ (ALV-BezügerInnen) oder „Asyltouristen“ (Asylsuchende/Flüchtlinge),⁴¹ deren (in der Regel geringer) Bezug wohlfahrtstaatlicher Leistungen angesichts der eigenen prekären Situation als bedrohlich bzw. ungerecht empfunden wird.

Der von den 1950er bis in die 1970er Jahre dominanten integrativen Grundhaltung der westeuropäischen Gesellschaft, die das Ziel der sozialen Integration möglichst breiter Bevölkerungskreise postulierte und entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellte⁴² (Vester et al., 1993), steht nach meiner Wahrnehmung heute ein zunehmend repressives sozialpolitisches Klima gegenüber, welches von Forderungen nach Einfrierung, Kürzung oder sogar Abschaffung von sozialstaatlichen Leistungen geprägt ist. Neben der Leistungsverweigerung wird im aktuellen sozialpolitischen Diskurs sogar ein vorübergehender oder dauernder sozialer Ausschluss (u.a. in Form von Um- und Wegzug, Obdachlosigkeit, Wegweisungen aus dem öffentlichen Raum⁴³) als zumutbar angeschaut oder zumindest in Kauf genommen. Der in der langen Prosperitätsphase nach dem 2. Weltkrieg vorherrschende „moralische Impetus“ scheint sukzessive zugunsten ausgeprägter Effektivitäts- und Effizienzprinzipien zu verschwinden.

Das der traditionellen Sozialhilfegesetzgebung zugrunde liegende Fürsorgeverständnis bekam bereits während der Zeit der sozialen Bewegungen in den 1960er und 1970er Jahre beträchtliche Risse. Die zumindest ideologisch in der Nachkriegszeit unbestrittene Hegemonie bürgerlicher Lebensformen wurde einerseits durch massive Kritik an ihrer sozialen, politischen und ökonomischen Legitimation, andererseits durch die konkrete Verbreitung selbstgewählter alternativer Lebensformen (wie z.B. Konkubinate, Einelternfamilien oder Kommunen) zunehmend

⁴⁰ Mit Invalidisierung meine ich den steigenden Anteil der Personen im erwerbstätigen Alter, welcher krankheitsbedingt eine Rente der Invalidenversicherung erhält bzw. gestützt auf ärztliche Zeugnisse oder entsprechenden Selbstzuschreibungen nicht mehr in der Lage ist, einer regulären Beschäftigung nachzugehen (der Anteil der Personen mit IV-Rente hat sich in den letzten 20 Jahren in der Schweiz mehr als verdoppelt, wenngleich die Anzahl Neurenten seit einigen Jahren wieder rückläufig ist, was jedoch gemeinhin auf die restriktivere Rentenbewilligungspraxis der Invalidenversicherung zurückgeführt wird).

⁴¹ Begriffe aus der Wahlkampfrhetorik der Schweizerischen Volkspartei (SVP) im Vorfeld der National- und Ständeratswahlen im Oktober 2003 (Sonntagszeitung, 26.10.03)

⁴² Vester et al. (1993) bezeichnen diese integrativen Effekte in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland wie folgt: „*die Entlastung von den grossen konfessionellen, sozialregionalen und klassenmässigen Disparitäten des Deutschen Reiches, die wachsende Teilhabe an Bildung, Wohlstand und sozialer Sicherheit, die Erosion polarisierender Klassenmentalitäten und die Entstehung modernerer Arbeitnehmermilieus...*“ (1993:35)

⁴³ Konkrete Beispiele eines dauernden sozialen Ausschlusses finden sich in lebenslänglichen Verwahrungen oder etwa in der vollzogenen Zwangsausschaffung eines seit seiner Kindheit in der Schweiz lebenden drogensüchtigen Erwachsenen der zweiten Einwanderergeneration, vgl. „der Bund“, 15.9.2003

in Frage gestellt. Anstelle des traditionellen „Fürsorgers“ entwickelte sich deshalb eine stärker bürokratisch-administrativ abgestützte Form der Sozialhilfeverwaltung, ausgedrückt z.B. in der Entwicklung der SKOS-Richtlinien⁴⁴ zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfeunterstützung oder anderer kantonaler bzw. kommunaler Regelwerke.

Aus diesen allgemeinen Überlegungen kann die nachfolgende **erste spezifische Orientierungshypothese** für die Praxis der Sozialhilfe entwickelt werden:

Situative, anonymisierte und administrativ-technische Formen von sozialer Kontrolle in den materiellen und personenbezogenen Dienstleistungen der öffentlichen Sozialhilfe können je nach Konstellation integrierend, disziplinierend oder ausschliessend wirken.

Bei der Erörterung der Formen sozialer Kontrolle im Kontext der öffentlichen Sozialhilfe möchte ich zuerst darauf hinweisen, dass eine Professionalisierung der Sozialdienste in Form der Ausbildung und Einstellung von qualifizierten Sozialarbeitenden⁴⁵ festzustellen ist, wodurch zumindest die personellen Möglichkeiten geschaffen sind, die materiellen Leistungen der Sozialhilfe mit einer professionellen Sozialberatung zu ergänzen.

Mit der anhaltenden Arbeitslosigkeit auf einem im Vergleich zur Prosperitätsphase hohen Niveau und dem Wegfall von unzähligen Arbeitsplätzen durch breite Restrukturierungsmassnahmen in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung – inklusive der weitgehenden Eliminierung von so genannten „Nischenarbeitsplätzen“ – entstand ein Bedarf an konkreten Integrationsangeboten im sekundären, staatlich subventionierten Arbeitsmarkt.

Das Hilfsangebot der Sozialdienste besteht deshalb heutzutage aus drei Bereichen: a) die materielle Grundsicherung im Rahmen des sozialen Existenzminimums, b) die Vermittlung von sozialen Integrationsmassnahmen und –programmen und c) die Sozialberatung. Diese Bereiche wirken sich – so meine **zweite Grundannahme** – unterschiedlich auf die Sozialhilfe aus:

Integrative Wirkungen der öffentlichen Sozialhilfe umfassen die gesellschaftliche Integration oder Reintegration durch die Gewährleistung eines sozialen Existenzminimums und den Zugang zu sozialen Integrationsmassnahmen verbunden mit einem professionellen sozialarbeiterischen Beratungsangebot. Bei mangelnder Freiwilligkeit kann die Verbindung von Hilfestellungen und Zwangsmassnahmen zu einer Form von Sozialdisziplinierung führen.

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, sind die Aktivitäten der öffentlichen Sozialhilfe und deren Auswirkungen auf die tatsächlichen bzw. potenziellen HilfeempfängerInnen von widersprüchlichen Konstellationen geprägt. Dies kann in einer **dritten Orientierungshypothese** wie folgt formuliert werden:

Potenziell exkludierende Mechanismen in Verbindung mit dem Sozialhilfebezug manifestieren sich in erlebter oder befürchteter gesellschaftlicher Ausgrenzung. Diese sind ausgedrückt a) in Erwartungshaltungen und Wertungen des Gemeinwesens, b) in verpflichtenden Auflagen und Einschränkungen in Bezug auf den individuellen Handlungsspielraum der Hilfesuchenden oder c) in mangelnder Professionalität in der Beratung und Betreuung von SozialhilfeempfängerInnen.

⁴⁴ siehe Erläuterungen zu den SKOS-Richtlinien

⁴⁵ Als qualifizierte Sozialarbeitende werden Sozialarbeitende mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe (Fachhochschule in Sozialer Arbeit oder entsprechende universitäre Ausbildung) bezeichnet, wobei die entsprechenden Ausbildungen unterschiedliche Ausprägungen der Ausrichtung auf die öffentliche Sozialhilfe besitzen. Während im Kanton Bern ausschliesslich entsprechende Fachpersonen auf öffentlichen Sozialdiensten tätig sind (siehe Ergebnisse Sozialdienstbefragung, Kap. 7.6), ist dies nicht in allen Landesteilen der Fall, wie aus dem Jahresbericht des Schweizerischen Berufsverbandes für Soziale Arbeit zu entnehmen ist: „Noch immer werden auf Sozialdiensten Personen ohne spezifische Ausbildung eingestellt. Professionalisierung geht einher mit Regionalisierung. Während diese in der Romandie bereits (annähernd) flächendeckend eingeführt ist, bestehen in der Deutschschweiz in weiten Teilen noch Sozialdienste, welche für eine so geringe Anzahl der Bevölkerung zuständig sind, dass sich die Einstellung einer/s Professionellen der Sozialen Arbeit nicht zu lohnen scheint“ (Jahresbericht 2003 des SBS, vgl. http://www.sbs-aspas.ch/cm_data/jahresber2003De.pdf, abgerufen am 11.9.04).

Trotz der erwähnten zunehmenden Professionalisierung – d.h. dem zunehmenden, in der Regel sogar meist ausschliesslichen Einsatz von ausgebildetem Sozialarbeitspersonal – der öffentlichen Sozialhilfe ergeben sich dadurch in der Praxis nicht notwendigerweise zusätzliche Freiräume, bzw. wäre es voreilig, daraus im kausalen Sinne auf eine zusätzlich entstehende „professionellen Autonomie“ zu schliessen. Wie meine vorgängigen Ausführungen (vgl. Kap. 1) aufzeigen, wäre eine solche Folgerung zumindest mit grösster Skepsis zu behandeln. Entsprechend lautet meine **vierte Orientierungshypothese** wie folgt:

Die professionellen Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten in der Schweiz sind selber einer zunehmenden sozialen Kontrolle durch Politik, Auftraggebern und SozialhilfeempfängerInnen ausgesetzt, der nur teilweise durch die Schaffung professioneller und institutioneller Freiräume begegnet werden kann.

In dieser schwierigen Ausgangslage können auch die mit den besten Intentionen geschaffenen beruflichen und sozialen Integrationsangebote ihren freiwilligen Charakter verlieren, zumal sie vermehrt mit positiven oder negativen Sanktionen verbunden sind. Die Einführung eines umfassenden Systems von Sanktionen kann deshalb auch im Zusammenhang mit einer zunehmenden Verbreitung des Diskurses der „sozialen Hängematte“⁴⁶ gesehen werden, aus der sich betroffene Personen nur unter Androhung oder Versprechung von Zusatzleistungen entfernen würden. Der ursprüngliche Grundgedanke der Sozialen Arbeit, dass die betroffenen Personen durchaus über ein genuines Interesse verfügen, an ihrer finanziellen Selbstständigkeit bzw. an ihrer sozialen Autonomie zu arbeiten, kann in dieser Konstellation an den Rand gedrängt oder sogar ganz verloren gehen.

In der sozialarbeiterischen Fachpresse bzw. in den einschlägigen Behördenpublikationen ist – wie in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt – ein wachsender Einfluss dieses Diskurses in einer zunehmenden Verwendung von Begrifflichkeiten wie Gegenleistung, Anreizen, Eigenmotivation etc. zu beobachten, was sich in der **fünften Orientierungshypothese** ausdrücken lässt:

Der fehlende freiwillige Charakter sozialer und beruflicher Integrationsangebote zeigt sich im zunehmenden sozialpolitischen Diskurs über erforderliche „Gegenleistungen“ von SozialhilfeempfängerInnen. Der Einsatz von materiellen Anreizen oder Kürzungen zur Teilnahme an standardisierten Integrationsprogrammen ist methodisch fragwürdig und erschwert letztlich die soziale Integration.

Die Annahme der Existenz starker sozialer Kontrollmechanismen und die Kritik an der Übernahme gesellschaftlicher Erwartungshaltungen durch die Sozialhilfe entspricht den Selbstbeschreibungen Sozialer Arbeit (z.B. Lüssi, 2001) mit ihren Betonungen der widersprüchlichen Konstellationen der Interessen von Geldgebern, Politik, Zielgruppen und den Berufstätigen selber. Dieser Interessenkonflikt wurde in regelmässigen Abständen in der sozialarbeiterischen Fachliteratur unter dem Begriff „doppeltes Mandat“ thematisiert, ohne dass sich praktikable Lösungen zur Überwindung dieses Dilemmas finden liessen.

⁴⁶ Ein Beispiel der Bedeutung des öffentlichen Diskurses über die „soziale Hängematte“ ist eindrücklich in einem dem Thema Sozialhilfe gewidmeten „Fokus“-Spezialband der „SonntagsZeitung“ vom 23. Januar 2005 zu entnehmen.

2.3 Mögliche Interaktionen von sozialer Kontrolle und sozialer Integration

Zur Ergründung des Spannungsfeldes der Sozialen Arbeit sind – in Form einer ersten Zwischenbetrachtung – in der nachfolgenden Tabelle einige mögliche Wechselbeziehungen von Kontrolle und Integration dargestellt, in denen sich die Soziale Arbeit bewegt:

	Keine oder tiefe soziale Kontrolle	Teilweise soziale Kontrolle	Hohe soziale Kontrolle
Keine oder tiefe soziale Integration	Anomie, Isolation (z.B. Vereinsamung im Alter)	Geduldeter sozialer Ausschluss (z.B. Sans-Papiers, AsylbewerberInnen)	Expliziter gesellschaftlicher Ausschluss (z.B. im Strafvollzug, FFE, ⁴⁷ Randständige/Obdachlose)
Teilweise soziale Integration	Teilweise Selbstbestimmung ohne gesellschaftlichen Druck	Teilweise Integration durch soziale Integrationsprogramme mit vielen Wahlmöglichkeiten	Teilweiser Einschluss durch soziale Integrationsprogramme mit wenig oder keinen Wahlmöglichkeiten
Hohe soziale Integration	Autonomie, Selbstverwirklichung (z.B. freischaffende Künstler)	Selbsthilfeorganisationen, Vereine, Parteien, etc.	Organisierte Nachbarschaftshilfe, gewählte Funktionen (z.B. GemeindepräsidentIn)

Tab. 2.1: Interaktionen von sozialer Integration und Kontrolle (eigene Darstellung)

Ich gehe in meinen einleitenden Orientierungshypothesen davon aus, dass Sozialhilfeabhängige in der Regel einer hohen sozialen Kontrolle ausgesetzt sind, ohne über genügend eigene Ressourcen zur sozialen Integration zu verfügen. Die materiellen Hilfeleistungen der öffentlichen Sozialhilfe erlauben in Anlehnung an obiges Schema im besten Fall eine mittlere soziale Integration. Da in den meisten Fällen Sozialhilfeabhängige bereits einen sozialen Abstieg erlebt haben, erfahren diese den Bezug der materiellen Hilfeleistungen nicht als Integrationsleistung, sondern als reine Überlebenssicherung (die Ausnahme bilden KlientInnen, die vor dem Bezug der Hilfeleistungen auf einem noch tieferen Existenzniveau gelebt haben, wie z.B. Alleinerziehende oder *working poor* Haushalte, die auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen bisher verzichteten oder sich eines Anspruches nicht bewusst waren).

Die Soziale Arbeit bewegt sich also in ihren Hilfestellungen in der Regel im Bereich der hohen sozialen Kontrolle verbunden mit einem ausgeprägten Mangel an sozialer Integration, welcher durch organisierte Integrationsmassnahmen kompensiert wird, die sich selber wiederum aus dem gesellschaftlichen Bedürfnis nach sozialer Kontrolle der entsprechenden Personengruppen (d.h. gewissen Gruppen von Sozialhilfeberechtigten) speisen und legitimieren.

2.4 Zum Dilemma der Sozialen Arbeit in der Sozialhilfe

Die Soziale Arbeit steht in einem Dilemma zwischen Befriedigung der sozialen Integrationsbedürfnisse der betroffenen Personen sowie eines wachsenden gesellschaftlichen Legitimationsdruckes über die Verwendung der Mittel der öffentlichen Sozialhilfe. Da die Sozialhilfe vorwiegend durch Steuergelder, d.h. im Gegensatz zur Alters-, Invaliden- oder Arbeitslosenversicherung nicht durch (vorwiegend paritätische) Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge (Lohnnebenkosten) finanziert wird, erhält sie verstärkt einen Almosencharakter bzw. den Beigeschmack der Wohltätigkeit. Daran ändert auch die Tatsache der Festhaltung von Sozialzielen in der neuen Schweizerischen Bundesverfassung oder die interkantonale Übereinkunft zur Einhaltung von einheitlichen Bemessungsgrundlagen in Form der SKOS-Richtlinien wenig.

Meine **sechste Orientierungshypothese** lautet deshalb wie folgt:

Die materiellen Leistungen der Sozialhilfe beinhalten – trotz aller Massnahmen zur Schaffung einer „modernen“ Sozialhilfe – weiterhin einen starken karitativen Beigeschmack, wodurch der Bezug von Sozialhilfeleistungen einem grossen Legitimationsdruck unterworfen ist. Der Ursprung der sozialen „Fürsorge“ aus karitativen, religiös-moralisch geprägten Wohltätigkeitsinstitutionen ist weiterhin erkennbar.

Der Wunsch nach einer „modernen“, weltanschaulich neutralen und von einem eigenständigen Professionsverständnis der Sozialen Arbeit geprägten Sozialhilfe unterliegt deshalb einem Dilemma: trotz des Bekenntnisses zu einer modernen Sozialhilfe ist diese unterschwellig weiterhin von einem karitativen Hilfeverständnis geprägt. Der

⁴⁷ FFE = Fürsorgerlicher Freiheitsentzug

negative Beigeschmack des Sozialhilfebezuges ist auch durch den „Geruch“ des abweichenden Verhaltens verursacht, dem der Gebrauch des Begriffes „Sozialhilfe“ anhaftet. Zusätzlich verstärkt werden solche Assoziationen zwischen Sozialhilfe und sozialer Marginalität durch in den letzten Jahren in der sozialpolitischen Diskussion zunehmend erfolgten Zuschreibungen mit Begriffen wie „soziale Hängematte“, „Arbeitsscheue“ oder „Schein-invalide“. Ob es sich bei den in diesen medialen Diskursen jeweils dargestellten Verhaltensweisen von Individuen oder Gruppierungen von Sozialhilfebeziehenden wirklich um abweichendes Verhalten handelt oder ob die Devianz lediglich in einer interaktionistischen Sichtweise als „Produkt der Etikettierung von Verhaltensweisen“⁴⁸ zu betrachten ist, ist Gegenstand des Diskurses in der aktuellen Devianzforschung und wird später (wo?) in dieser Arbeit noch erörtert.

Die öffentliche Debatte um die Sozialhilfe ist laut Mäder & Nadai (2004) im Weiteren durch pauschale Zuschreibungen und blinde Flecken geprägt: *„Die Wirkungen der Sozialhilfe werden im öffentlichen Diskurs meist als ein sehr verkürztes Konzept präsentiert. Politisch interessant sind fast immer nur die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger, die ausbezahlten Summen in Form von Sozialhilfekosten und deren mögliche Reduktion oder Zunahme im Laufe der Zeit. Damit werden die alltäglichen Bürden der Armut kaum mehr thematisiert und Armut wird dabei oft zu einem individuellen Problem der ‚Fälle‘ umgedeutet. Die so durch sozialpolitische Diskurse verkürzten Wirkungen der Sozialhilfe erzeugen systematisch blinde Flecken“* (Maeder & Nadai, 2004:9). Diese Form von Diskursen wirft die Frage auf, ob dadurch nicht plakativen Verallgemeinerungen und potenziellen Stigmatisierungen von einzelnen Gruppen oder sogar der Gesamtheit der Sozialhilfe-BezügerInnen Vorschub geleistet und gleichzeitig eine problembezogene Debatte um den gesellschaftlichen Auftrag der Sozialhilfe verhindert wird.

Das weitgehende Fehlen einer Thematisierung des Zusammenhanges von Sozialhilfe und Armut zeigt auch die Schwäche der Sozialen Arbeit als eigenständige Wissenschaft. Soziale Arbeit wird traditionellerweise von Theorien aus der Soziologie, der Pädagogik, der Psychologie oder der Medizin beeinflusst. Lüssi (2001) spricht sogar von der Sozialarbeitstheorie als Kolonialgebiet anderer Disziplinen. Währenddem die Pädagogik die Soziale Arbeit mit einem pädagogischen Auftrag zur „Erziehung“ versehen wolle, missverstehe die Soziale Arbeit die Soziologie als „sozialpolitisches Handeln“ zur Veränderung gesellschaftlicher Ungerechtigkeiten. Lüssi erwähnt in diesem Zusammenhang das ökonomische Missverständnis, welches Soziale Arbeit ausschliesslich auf den Aspekt der materiellen Umverteilung beschränkt, und das „therapeutische Missverständnis“, welches die Soziale Arbeit bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts – siehe Mary Richmonds „Social Diagnosis“ von 1917 – auf eine medizinisch-therapeutische Herangehensweise fixierte und erst in den letzten 20 bis 30 Jahren wieder aufgebrochen werden konnte⁴⁹.

Was Soziale Arbeit letztlich ist und wie sie sich zu den übrigen Disziplinen der Sozialwissenschaften verhält, ist seit einiger Zeit Gegenstand zahlreicher soziologischer und sozialarbeitswissenschaftlicher Publikationen⁵⁰. Diese grundsätzliche Frage kann hier nicht vertieft erörtert werden, da in dieser Arbeit die sozialarbeiterischen Anteile in der Erbringung der Leistungen der Sozialhilfe im Vordergrund stehen. Die Profession Soziale Arbeit ist denn auch nur ein Teilaspekt des Systems Sozialhilfe, welches von weiteren Akteuren wie der öffentlichen Verwaltung, dem Behördenwesen oder dem Sozialversicherungssystem geprägt wird. Mangels gesicherter Finanzierung der gewährten Sozialhilfeleistungen und der Besoldungen bzw. Infrastruktur der Sozialarbeitenden selber ist das System Sozialhilfe in einem ausserordentlichen Masse verletzlich und von kurzfristigen Bewegungen und Entwicklungen ihrer Referenzsysteme abhängig⁵¹.

Die hohe gesellschaftliche Einbindung der Profession Soziale Arbeit im Allgemeinen und der Sozialarbeit auf öffentlichen Sozialdiensten im Speziellen zeigt sich aus der Definition der Tätigkeit der Sozialarbeiter/innen aus der Sicht der Behörden: *„Sozialarbeiter/innen leisten im Auftrag von Klient/innen oder Behörden Beiträge zur Lösung sozialer Probleme, die durch die Betroffenen nicht aus eigener Kraft gelöst werden können. Sie sind Spezialist/innen für die Schaffung individueller und struktureller Voraussetzungen für soziale Integration. Zur Ausbildung in Sozialarbeit gehören die Ausbildung zur Beratungs- und Vermittlungstätigkeit sowie die Ausbildung*

⁴⁸ Siehe Lucchini, 2003:9.

⁴⁹ Für eine eingehende Betrachtung der historischen Entwicklung von Sozialer Arbeit und Sozialhilfe s. Kap. 4.

⁵⁰ Vgl. u.a. Staub-Bernasconi (1997), Eugster (2000), Bommers/Scherr (2000).

⁵¹ Ein konkretes Beispiel dieser Abhängigkeit zeigt sich in der Reduktion der gesamtschweizerischen Ansätze für die Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) per Anfang 2005, welche von BehördenvertreterInnen und SVP-Grossrat Pauli als zu wenig restriktiv kritisiert, andererseits von den Berufsverbänden der Sozialen Arbeit als zu weitgehend betrachtet wurde.

in Management und Öffentlichkeitsarbeit.“ (Schweizerische Fürsorgedirektorenkonferenz, 1995, zit. in SKOS, 2004:14)

Obwohl diese Definition mit der Oder-Formulierung offen lässt, von wem die Sozialarbeitenden ihren „Auftrag“ erhalten, ist die normative Zielsetzung der sozialen Integration klar erkennbar, indem die Schaffung von Voraussetzungen für deren Gelingen als der eigentliche Hauptzweck der Sozialarbeit dargestellt wird, welcher entsprechend spezialisierte Fachleute benötigt. Damit erhält der Auftrag in jedem Fall bereits einen behördlichen Charakter, da ein übergeordnetes Ziel (soziale Integration) an Stelle der möglicherweise sehr unterschiedlichen individuellen Ziele der KlientInnen (z.B. Überbrückung einer finanziellen Notlage, Bewältigung einer familiären Krisensituation etc.) tritt.

2.5 Lokale und regionale Unterschiede in der Sozialhilfepraxis

Ein Hauptaugenmerk der vorliegenden Arbeit richtet sich auf die unterschiedlichen Ausprägungen der Sozialhilfepraxis auf regionaler Ebene. Meine **siebte Orientierungshypothese** lautet dahingehend wie folgt:

Die Sozialhilfepraxis in der Schweiz ist regional unterschiedlich und in Einzelfällen häufig willkürlich bzw. von Ausnahmeregelungen und Spezialpraktiken geprägt, dies trotz zunehmenden Bemühungen zur Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen (SKOS-Richtlinien).

Die regionalen Unterschiede in der Organisation, Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe sind beträchtlich. Unterschiedlich sind sowohl die organisatorische und fachliche Einbindung der Sozialdienste in die Gemeindeverwaltungen wie auch die konkrete Unterstützungspraxis. So stellten Fluder/Stremlow (1999:143) aufgrund einer umfassenden Gemeindebefragung im Jahre 1995 fest, dass „68% der Gemeinden in der Deutschschweiz ihre Bemessungspraxis an den SKOS-Richtlinien ausrichten. 25% der Gemeinden verwenden Ansätze, die etwas oder wesentlich tiefer liegen. Für weitere 7% der befragten Gemeinden erfolgt die Bemessung unabhängig von den SKOS-Richtlinien“.

Der Anteil der Unterstützung nach den einheitlichen SKOS-Richtlinien dürfte sich seit 1995 wesentlich erhöht haben, da mehrere Kantone⁵² die SKOS-Richtlinien zwischenzeitlich mittels kantonaler Verordnung als verbindlich erklärten.⁵³ Wieweit diese Verordnungen jedoch flächendeckend angewendet werden (z.B. in Form von umgehenden Anpassungen von bestehenden Sozialhilfebudgets), ist von behördlicher Seite bisher nicht untersucht worden.

Selbst unter einer einheitlichen Gesetzgebung mit klaren Kompetenzzuschreibungen an die Sozialdienste – wie sie z.B. der Kanton Bern nach erfolgter Umsetzung des neuen Sozialhilfegesetzes ab 2005 kennt – dürfte die kommunale Praxis weiterhin von lokalen Gegebenheiten geprägt sein, zumal der verfügbare Ermessensspielraum gestützt auf die SKOS-Richtlinien weiterhin sehr gross bleibt.⁵⁴

⁵² So u.a. die Kantone Freiburg und Bern seit dem 1.1.2001.

⁵³ Die Tendenz zur generellen Übernahme der SKOS-Richtlinien ist seit dem Jahr 2003 allerdings eher gegenläufig. So hat der Kanton Bern mittels einer überwiesenen (und durch die Regierung in ihrer Antwort gutgeheissenen) Motion beschlossen, in Zukunft den Grundbedarf II (sogenanntes Taschengeld) nicht mehr grundsätzlich zu gewähren und den SozialhilfebezüglerInnen zu Beginn der Unterstützungszeit zusätzlich 15% der Unterstützung zu kürzen, welche ihnen bei „Wohlfürhalten“ (in Form von „zufrieden stellenden“ Integrations- und Arbeitsbemühungen) nach Ablauf von mehreren Monaten wieder gewährt würden.

⁵⁴ Die SKOS-Richtlinien erlauben – im Gegensatz z.B. zu den Berechnungsgrundlagen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV – einen beträchtlichen individuellen Spielraum. Dieser Spielraum wird bei einer eingehenden Betrachtung der Urteile und Entscheidungen in einigen Rekursfällen offensichtlich. Wenn auch die Mehrheit der richterlichen Entscheide den Grundsatz eines zu schützenden sozialen Existenzminimums stützt, ist daraus keine einheitliche Rechtsprechung ersichtlich, siehe Kapitel 5.10.

2.6 Schicht- und klassenspezifische Interessenkonstellationen

Von KritikerInnen der Rolle der Sozialarbeit⁵⁵ wurden bereits seit deren Anfängen und verstärkt während der Phase der klassenkämpferischen Diskurse in den 1960er und 1970er Jahren der Verdacht geäussert, dass die traditionelle Fürsorge wie auch die moderne Sozialhilfe als schicht- bzw. klassenspezifisches Kontrollinstrument benutzt wird und die Professionellen der Sozialen Arbeit darin eine systemerhaltende Funktion zugeteilt erhalten (s. meine Ausführungen in Kap. 4). Aus dieser Kritik eines „Klassenkampfes von oben“ durch die kontrollierenden und disziplinierenden Aspekte der Sozialhilfe wurden alternative Konzepte entwickelt, in denen die KlientInnen mit Hilfe der Sozialarbeitenden selber ihre Interessen vertreten und durchsetzen konnten.

Obwohl die grundsätzliche geprägte Kritik der Sozialarbeit in der heutigen Debatte nur eine untergeordnete Rolle spielt, zeigt sie doch sehr hilfreich auf, welche unterschiedlichen Interessenkonstellationen das Feld der Sozialen Arbeit beeinflussen. Allerdings sind die Interessenlagen in der öffentlichen Sozialhilfe keineswegs nur klassische vertikale (d.h. klassen- bzw. schichtspezifische) Konflikte, sondern zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus, wie sie in der nachfolgenden **achten Annahme** ausgedrückt ist:

Fiskal- und ordnungspolitische Interessen von einflussreichen AkteurInnen in der Sozialhilfepolitik stehen im Widerspruch zu den fachlichen, ethischen und sozialarbeitswissenschaftlichen Postulaten der Fachpersonen in der Sozialhilfepraxis und führen zu starken Zielkonflikten unter den beteiligten Instanzen.

Die AkteurInnen in der Sozialhilfe sind sehr vielfältig und können in unterschiedlichen, teilweise überdeckenden Konstellationen auftreten. So streben kommunale FinanzpolitikerInnen zwar meist ein Einfrieren, eine Reduktion oder zumindest ein kontrolliertes Wachstum der Sozialhilfeausgaben an, nehmen jedoch aufgrund weltanschaulicher oder fiskalpolitischer Überlegungen sehr unterschiedlich auf die Sozialhilfetätigkeit Einfluss. Konservative, meist an einer Einschränkung der Staatsquote interessierte FinanzpolitikerInnen drängen auf eine äusserst zurückhaltende Sozialhilfepraxis, teilweise gar ohne Rücksicht auf die rechtlich verbindlichen Richtlinien. Eine mehr liberal oder keynesianistisch ausgerichtete Sichtweise sieht dagegen durchaus Vorteile in der Gewährung von angemessenen Sozialhilfeleistungen, um den sozialen Ausschluss und damit verbundene sozial- und ordnungspolitische Probleme auf kommunaler Ebene zu verhindern⁵⁶.

Aus dieser Aussage lässt sich folgende **neunte Orientierungshypothese** formulieren:

Ein angemessener, leicht zugänglicher und nicht-stigmatisierender Sozialhilfebezug fördert die soziale Integration und führt zu ökonomischen Vorteilen für das lokale Gemeinwesen. Die Sicherung eines angemessenen Lebensniveaus für Sozialhilfeberechtigte ist deshalb im beidseitigen Interesse von Betroffenen und Gemeinwesen.

2.7 Soziale Kontrolle einzelner Gruppen innerhalb der Sozialhilfe

Angeichts des herrschenden sozialpolitischen Klimas, welches von Debatten über angeblichen Sozialhilfemissbrauch oder gar –betrug geprägt ist, überrascht es wenig, dass sich die Sozialhilfe mit der Forderung nach

⁵⁵ Es ist hier explizit nicht die Soziale Arbeit als umfassende Disziplin, sondern die traditionelle Vorstellung der Sozialarbeit bzw. deren Repräsentation in den entsprechenden Diskursen gemeint.

⁵⁶ Eine grosszügige Haltung in der Gewährung von finanziellen Leistungen in der Sozialhilfe wird zudem noch durch einen spezifischen fiskalpolitischen Aspekt unterstützt, der von vielen KommunalpolitikerInnen zunehmend erkannt wird: durch die Lastenverteilung der Sozialhilfeausgaben im Rahmen von fixen kantonalen Verteilungsschlüsseln (die Gemeinden übernehmen lediglich einen kleinen Teil der bei ihnen anfallenden indirekten Kosten für die Sozialdienste, können aber die direkten Sozialhilfeauslagen vollumfänglich in einen kantonalen Topf eingeben, aus dem ihnen anschliessend nur ihr Anteil proportional zu Bevölkerungszahl und Steuerkraft belastet wird) ergibt sich ein Solidaritätseffekt unter den Gemeinden. Das kommunale Gemeinwesen profitiert dadurch von einer grosszügigen Unterstützung von SozialhilfeempfängerInnen sowohl in sozialer (Verhinderung des Ausschlusses) wie auch ökonomischer (Erhaltung der Kaufkraft) Hinsicht. Der ökonomische Aspekt wird noch verstärkt durch den Umstand, dass SozialhilfeklientInnen zu einem grossen Teil in lokalen Geschäften einkaufen, da sie über keine Motorfahrzeuge verfügen (dürfen) und deshalb nur sehr beschränkt mobil sind. Dieser Haltung gegenüber stehen Befürchtungen über einen „Sozialhilfetourismus“, falls sich die liberale Praxis der Gemeinde herumspricht.

gleichem Zugang zu Sozialhilfeleistungen für alle – im Sinne eines gesicherten Grundeinkommens⁵⁷ – schwer tut. Bereits die Durchsetzung des Anspruches auf Überlebenshilfe für alle mittellosen Personen, wie es die Sozialhilfegesetze vorsehen, ist in der Praxis häufig sehr schwierig. Jeweils viel Aufregung verursachen Personen, die in der Gemeinde nicht bekannt bzw. nicht angemeldet sind und aufgrund einer (angeblichen oder echten) persönlichen Notlage auf einer beliebigen Verwaltungsstelle um dringende Unterstützung bitten. Diese (seltenen) Fälle von Unterstützungsleistungen für mittellose „Durchreisende“ bzw. AufenthaltlerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung werden in der Praxis häufig gar nicht von Sozialarbeitenden, sondern direkt von GemeindeverwalterInnen – nicht selten verbunden mit der Abgabe eines Geld- und eines Rückreisefahrscheines – bearbeitet.

Noch offensichtlicher sind die unterschiedlichen Interessenkonstellationen in der Einwanderungspolitik, die ebenfalls in der öffentlichen Sozialhilfe zum Ausdruck kommt. Fremdenfeindlichen Haltungen, die den Einsatz von Sozialhilfe für Personen ohne schweizerisches Bürgerrecht grundsätzlich ablehnen, stehen differenziertere Positionen von konservativen Gruppen entgegen, welche für niedergelassene ImmigrantInnen durchaus Sozialhilfe befürworten, diese jedoch gegenüber SchweizerInnen zeitlich befristet bzw. auf tieferem Niveau angesetzt sehen möchten.⁵⁸ Kaum bestritten sind in der Regel Unterstützungen von zeitweise unterbeschäftigten ausländischen Arbeitskräften mit ihren Familien oder in der Teilunterstützung bei ungenügendem Familieneinkommen aufgrund von tiefen Löhnen (*working poor*). Diese Haltung entspricht einer (sicherlich ambivalenten) Anerkennung des Umstandes, dass ausländische ArbeitnehmerInnen unverschuldet über ein ungenügendes Familieneinkommen verfügen und daher zum Bezug einer Teilunterstützung berechtigt sind, wobei allerdings die „angemessene“ Schwelle für die Berechnung des Existenzminimums so tief anzusetzen sei, dass „sich Arbeit noch lohne“.⁵⁹

Einen heiklen Grenzbereich zwischen Sozialhilfe und Immigrationspolitik stellt die Frage des Familiennachzuges dar, wenn dieser nur durch die Gewährung von Sozialhilfeleistungen möglich wird. Grundsätzlich kann die Sozialhilfe Familiennachzüge nicht durch die Gewährung bzw. Versprechung von Sozialhilfeleistungen ermöglichen. Allerdings ergibt sich sehr schnell eine paradoxe Situation, sobald ausländische Personen ihre Familien in die Schweiz nachziehen, um so überhaupt in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu kommen (eine Unterstützung von im Ausland lebenden abhängigen Personen ist der Sozialhilfe grundsätzlich untersagt, obwohl diese aufgrund der meist tieferen Lebenskosten in den entsprechenden Ländern viel kostengünstiger ausfallen würde).

Ganz andere Interessenkonstellationen ergeben sich für spezielle Gruppen von LeistungsempfängerInnen der Sozialhilfe: so sind DrogenkonsumentInnen einer starken sozialen Kontrolle ausgesetzt. Die Ursachen des Drogenkonsums werden weiterhin in persönlicher Schwäche oder Unfähigkeit gesehen, weshalb beträchtliche Bevölkerungskreise der Gewährung von entsprechenden Sozialhilfeleistungen sehr kritisch gegenüberstehen. VerfechterInnen einer liberalen oder progressiven Suchthilfe stehen dagegen meistens für eine umfassende Überlebenssicherung für Drogenabhängige, verbunden mit einem grossen Netz an stationären und ambulanten Hilfsprogrammen. In der Drogenpolitik setzt sich in letzter Zeit vermehrt die Haltung durch, welche eine reglementierte staatliche Abgabe von Heroin oder Ersatzdrogen (z.B. Methadon) einer therapeutisch bzw. stationär ausgerichteten – und in der Regel durch die Sozialhilfe zu finanzierenden – Suchthilfe vorziehen.

Aus diesen Überlegungen habe ich die folgende **zehnte Orientierungshypothese** formuliert:

Eine Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von LeistungsempfängerInnen ist in der Sozialhilfe bereits durch die rechtliche Ausgangslage vorgegeben. Zudem spielen gesellschaftliche Diskurse über Immigration, Drogengebrauch etc. eine Rolle beim Zugang und bei der Ausgestaltung der Sozialhilfeleistungen, ohne dass jedoch von einer Diskriminierung gesprochen werden kann.

Der Frage nach möglicher Ungleichbehandlung von verschiedenen Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen wird deshalb im empirischen Teil dieser Arbeit (v.a. in der Befragung der Sozialarbeitenden) eine grosse Bedeutung

⁵⁷ Für weitere Ausführungen zum gesicherten Grundeinkommen siehe Kap. 1.7 und 9.2.

⁵⁸ Obwohl gesetzlich die Unterstützung von niedergelassenen Personen aus dem Ausland auf dem Niveau der schweizerischen Wohnbevölkerung gewährleistet ist, zeigen sich in der Praxis beträchtliche Unterschiede, nicht zuletzt verursacht durch den Umstand, dass AusländerInnen bei lang andauerndem Sozialhilfebezug mit dem Verlust ihrer Aufenthaltsbewilligung rechnen müssen.

⁵⁹ In diesem Zusammenhang sind auch verschiedene Presseberichte zu erwähnen, welche die Berechnungen des sozialhilferechtlichen Existenzminimums für Familien (welches bei einer 6köpfigen Familie mit hoher Mietzinsbelastung problemlos Fr. 6'000.-- erreichen kann) mit den Mindestlöhnen im Gastgewerbe oder Verkauf vergleichen.

eingräumt. Es ist anzunehmen, dass es in den Augen der meisten Sozialarbeitenden in ihrem eigenen Dienst keine systematische Diskriminierung von einzelnen Gruppen gibt. Zudem leistet die Sozialhilfe für die niedergelassene ausländische Wohnbevölkerung unbestritten einen wichtigen Beitrag zur Existenzsicherung,⁶⁰ der in seiner Bedeutung weit über denjenigen für die einheimische Bevölkerung geht. Auf eine vergleichende Untersuchung von Gründen, Ausmass und Dauer der Sozialhilfeabhängigkeit⁶¹ zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen sowie zwischen weiteren Bezugsgruppen habe ich im Rahmen dieser Arbeit verzichtet, da es deren Rahmen sprengen würde. Eine solche wäre jedoch ein interessantes, wenngleich auch sehr heikles Thema für eine eigenständige wissenschaftliche Arbeit.

2.8 Politische AkteurInnen und die Rolle der Betroffenen

Mit der Erwähnung potenzieller Diskriminierungs- und Ausgrenzungsmechanismen stellt sich umgehend die Frage, wieweit diese von gesellschaftlichen Diskursen bestimmt sind. Diskurse können durch verschiedene AkteurInnen geprägt sein, z.B. durch politische Parteien, Berufs- oder Fachverbände, Gewerkschaften oder Selbsthilfeorganisationen. In der vorliegenden Arbeit wird – neben der wichtigen Rolle der Sozialarbeitenden selber – v.a. der Einfluss von Behörden und Verwaltungsstrukturen genauer betrachtet.

Im Kontext der Sozialhilfe und damit der sozialen Existenzsicherung interessiert uns speziell, in welchem Ausmass die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe von den Positionen bzw. der Einflussnahme der politischen Parteien abhängt. Erstaunlicherweise finden sich in den politischen Programmen und Grundsatzpapieren der massgeblichen politischen Parteien in der Schweiz wenig klare Aussagen zur Sozialhilfe selber. Meistens besteht die Stossrichtung der Grundsatzpapiere darin, die Sozialhilfe durch wirtschaftliches Wachstum, Arbeitsmarktmassnahmen oder Massnahmen in der Familienpolitik überflüssig werden zu lassen, obwohl die reale Entwicklung der Sozialhilfe eindeutig in die gegenteilige Richtung läuft. Die zu überprüfende **elfte Annahme** lautet demzufolge, dass die politischen Parteien in der konkreten Ausgestaltung der Sozialhilfe wenig Einfluss nehmen bzw. in den jeweiligen Konstellationen der Einflussfaktoren keine zentrale Rolle innehaben.

Parteilpolitische Grundsätze bzw. die parteipolitischen Zusammensetzungen der Sozialhilfebehörden beeinflussen die Sozialhilfepraxis nur in einem untergeordneten Masse. Die Sozialhilfepraxis wird durch die finanzpolitische Haltung der Sozialhilfebehörden, personelle Konstellationen und das Ausmass der fachlichen Freiräume bestimmt, welche die Sozialarbeitenden in ihren Strukturen besitzen.

Die vorgängig dargelegten Beispiele aus der Drogen- und Immigrationspolitik zeigen ideologisch motivierte Betrachtungsweisen der Aufgaben und Ziele der öffentlichen Sozialhilfe, welche auf eine Fortsetzung in den jeweiligen parteipolitischen Postulaten schliessen lassen. Stärkere Korrelationen zwischen den Postulaten einzelner Parteien und ihrem Einfluss auf die Sozialhilfepolitik sind aufgrund der bisherigen Untersuchungen⁶² als eher gering zu bezeichnen. Dies erstaunt nicht weiter, weil es sich bei den Sozialhilfeleistungen in der Regel nicht um Ansprüche von Bevölkerungsgruppen und –schichten handelt, die im politischen Prozess als konstitutiver Teil des Parteiensystems gelten.

In einer weitergehenden Erörterung dieser Annahme kann festgestellt werden, dass kaum ein Zusammenhang besteht zwischen parteipolitischer Zugehörigkeit der EntscheidungsträgerInnen der Sozialhilfebehörden und den angewandten Bemessungskriterien für die materielle Sozialhilfe: *„Zwischen den Bemessungskriterien und der Parteizugehörigkeit der Vorsteherin bzw. des Vorstehers der Behörde besteht kein Zusammenhang. Auch zur parteipolitischen Zusammensetzung des Gemeinderates kann keine Beziehung nachgewiesen werden“* (Fluder/StremLOW 1999:144). Auch die Annahme, dass die politische Zusammensetzung des jeweiligen Gemeinderates wegen der unterschiedlichen Positionen der Parteien in sozialen Fragen Auswirkungen auf die Stellenausstattung der Sozialverwaltungen hat, lässt sich nicht bestätigen (ebd., S. 144). Das gleiche gilt – zumindest für den Zeitraum Mitte der 1990er Jahre – für die Auswirkung parteipolitischer Postulate auf die Sozialhilfepraxis der Gemeinwesen als ganzes, wie Alexander Rauber in einer ausführlichen Dissertation zu diesem Thema nachweist (Rauber, 1997).

⁶⁰ Obwohl der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz nur knapp 20% beträgt, beträgt ihr Anteil an den Unterstützungsfällen in der Sozialhilfe über 50% (siehe www.staedteinitiative.ch, abgerufen am 20.4.2004).

⁶¹ Für die Darstellung der Diskriminierungspraktiken aus der Sicht der Sozialarbeitenden s. Kap. 7.2.

⁶² Siehe nachfolgende Fussnoten, aber auch Rauber, 1997.

Es erscheint mir gestützt auf meine grundsätzliche Fragestellung allerdings von grösserem Interesse, wieweit die Betroffenen selber in der Ausgestaltung der Sozialhilfe Einfluss nehmen können. Obwohl der Aspekt der (fehlenden) Selbstorganisation der SozialhilfeempfängerInnen nur am Rande in diese Arbeit einfließen kann, erfordert er eine nähere Betrachtung. Dazu bietet die nachfolgende **zwölfte Annahme** einen ersten Ansatzpunkt:

Die armutsbetroffenen Sozialhilfeberechtigten kommen selber im politischen Diskurs über die Ausgestaltung der Sozialhilfe kaum zu Wort, zumal Selbsthilfeorganisationen für SozialhilfebezügerInnen nur vereinzelt bestehen und ihre Interessen durch Gewerkschaften und traditionelle ArbeitnehmerInnenorganisationen nicht wahrgenommen werden.

„Working poor“ oder verarmte Selbstständigerwerbende, die vorwiegend aufgrund vorübergehendem oder dauerndem Einkommensmangel in eine missliche Situation geraten sind, werden in verschiedenen Untersuchungen immer wieder erwähnt. In ihrer subjektiven Wahrnehmung zählen sich diese Risikogruppen meist nicht als Zugehörige von Interessengruppen, die über Parteien und Verbände ihre Interessen geltend machen könnten. Die bestehenden Selbsthilfeorganisationen von armutsgefährdeten Personengruppen sehen ihren Auftrag zudem meist darin, den als gesellschaftlichen Abstieg betrachteten Bezug von Sozialhilfeleistungen zu verhindern. So gibt es seit einigen Jahren Formen von organisiertem Widerstand gegen die zunehmende Verarmung bzw. den zunehmenden sozialen Ausschluss (z.B. durch Organisationen von mittleren und kleineren Bauern), welche den Gang zur Sozialhilfe ausdrücklich ablehnen.

Das hörbare Aufbegehren einiger (potenzieller) Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen bildet jedoch eindeutig eine Ausnahme. Die in der Sozialhilfe stark vertretenen Risikogruppen (z.B. Alleinerziehende) erhalten dagegen kaum Raum im (partei)politischen Diskurs.⁶³ Sozialhilfeabhängigkeit scheint, auch ohne offensichtliche Ausgrenzung oder Kumulation mit anderen Problemlagen, zu politischer Unmündigkeit oder zumindest zu politischer Passivität zu führen. Die Beteiligung von SozialhilfeklientInnen im Rahmen des institutionalisierten politischen Prozesses (Abstimmungen, Wahlen, Gemeindeversammlungen, Schulkommissionen, Parlamente etc.) fällt dementsprechend ernüchternd aus.⁶⁴

2.9 Der soziale Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe

Die folgende Orientierungshypothese weist auf einen wichtigen Aspekt des Diskurses über die soziale Integration im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe hin. Wird die sozialarbeiterische Intervention zwecks Erhöhung der sozialen Integration wirklich als klientenbezogene Hilfestellung – im Sinne des aus der U.S.-amerikanischen Sozialarbeitspraxis stammenden Empowerment-Ansatzes⁶⁵ – verstanden, oder ist sie vielmehr behördlich bzw. gesellschaftlich verordnete Zwangsintegration mit entsprechendem Sanktions- und Ausschlusscharakter?

Daraus lässt sich die dreizehnte Orientierungshypothese formulieren:

Der durch Anpassungen der SKOS-Richtlinien sowie neuer gesetzlicher Rahmenbedingungen verstärkte Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe und die damit verbundenen sozialen und beruflichen Integrationsprogramme für SozialhilfeempfängerInnen zeichnen sich aus durch mangelnde Wahlmöglichkeiten für die Betroffenen.

⁶³ Diese Aussage betrifft den Einbezug von Selbsthilfeorganisationen in politische und diskursive Aushandlungsprozesse. Selbsthilfeorganisationen treten zwar punktuell durchaus in Erscheinung (siehe Ausführungen und Fussnoten über die Armutsliste in Basel-Stadt, die Soziallobby in Bern oder ähnlicher Organisationen in Zürich) und können – in der Regel über die Darstellung von Einzelschicksalen in den Medien – auch eine beschränkte Öffentlichkeitswirkung erzielen, ohne jedoch in einem institutionalisierten Rahmen (z.B. in Beiräten oder Sozialhilfekommissionen) vertreten zu sein.

⁶⁴ Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger haben eine deutliche geringere Wahlbeteiligung und verfügen deshalb über keine entsprechende politische Lobby (Jürgen Volkert, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, Radiointerview auf der Uniwelle Tübingen vom 8.1.1999, Wiedergabe via Real-Player am 5.5.2004 via www.wahle.de/radio/armut/htm).

⁶⁵ Unter „Empowerment“ versteht die sozialarbeiterische Literatur die Ermächtigung der KlientInnen zur Ausübung der grösstmöglichen Kontrolle über ihr Leben verbunden mit dem dazu erforderlichen Zugang zu materiellen Ressourcen: „By empowering we mean enabling clients to gain the capacity to interact with the environment in ways that enhance their need gratification, well-being, and satisfaction. To gain a sense of power, of course, requires that essential resources be available in the environment.“ (Hepworth&Larsen, 1993:495)

Diese Orientierungshypothese wird in den nachfolgenden Kapiteln vertieft erörtert und mit Forschungsergebnissen (Sekundäranalyse), einer Mediendarstellung sowie mit den Ergebnissen einer eingehenden Befragung von Sozialarbeitenden kontrastiert. So könnte sicherlich kaum von fehlenden Wahlmöglichkeiten die Rede sein, wenn SozialhilfeempfängerInnen aus einer unbegrenzten Anzahl von bestehenden oder noch zu schaffenden Projekten (inkl. Kleinstprojekten) oder anderen Integrationsschritten auswählen können, wie es die Sozialarbeit in ihrer traditionellen Problemlösungsstrategie oder im Sinne einer modernen Sozialraumorientierung vorsieht. Wenn aber die Auswahl aus wenigen gemeindeeigenen Beschäftigungsprogrammen besteht, welche zudem in der Bevölkerung als Sozialhilfeprojekte bekannt sind und von der Art der Tätigkeit einen tiefen sozialen Stellenwert besitzen (z.B. Strassendienst oder Aufräumarbeiten im Forst), dann verlieren solche Integrationsprogramme weitgehend ihren Wert zur Förderung des Selbstwertgefühls und damit der Selbstbestimmung der KlientInnen.

Ein neuer Ansatz zur wissenschaftlichen Erforschung von sozialen Integrationsprojekten besteht in der „*Subjektförderung mittels Objektförderung*“, d.h. die Förderung von soziokulturellen Integrationsprojekten mit dem Ziel einer „*menschengerechten, sozialökonomisch vorteilhaften und nachhaltig wirksamen Sozialpolitik*“ (Strom, 2003:1). Erste Ergebnisse dieser Forschung zeigen die Möglichkeit, die entsprechenden Projekte nicht an einem gesellschaftlichen Bedarf, sondern am individuellen Bedürfnis der Betroffenen zu orientieren.⁶⁶ Es stellt sich dabei allerdings die Frage, ob Projekte, welche bisher ungenügend abgedeckte gesellschaftliche Bedürfnisse erfüllen bzw. attraktive neue Dienstleistungen anbieten und deshalb generell über eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz verfügen (wie z.B. Besucherdienste für betagte oder kranke Personen, die Velostationen bei den Bahnhöfen oder Recycling- oder Reparaturwerkstätten für Kinderspielzeuge), nicht weniger stigmatisierend wären.

2.10 Nichtbezugsrate und Missbrauchsdebatte in der Sozialhilfe

Höpflinger & Wyss (1994) schätzen die Nichtbezugsrate von Personen mit Anspruch auf Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz auf 66%, in peripheren Regionen sogar auf 95%. „*Die Dunkelziffer unterscheidet sich je nach Festlegung der Armutsgrenze und Erfassung der bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen. Mit 2/3 liegt die hier ausgewiesene Dunkelziffer etwa im Mittelfeld der in anderen Untersuchungen aufgeführten Dunkelziffer*“ (Fluder & Stremlow, 1999:279). Andere Autoren schätzen die entsprechende Nichtbezugsquote auf rund 50% ein (vgl. Reimann, 2003:100).

Warum verzichten die Hälfte oder sogar zwei Drittel der sozialhilfeberechtigten Personen auf Sozialhilfeleistungen und/oder sind sich gar nicht bewusst, dass sie darauf einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch besitzen? Die Beantwortung dieser Frage verbunden mit einer Diskussion über diese hohe Quote gehört deshalb sicherlich zu einer Analyse des Ausmasses der sozialen Kontrolle, welche der Bezug von Sozialhilfeleistungen mit sich bringt. Allerdings erfordert diese Diskussion einen etwas breiteren Blickwinkel auf die bekannten Dunkelziffern in anderen Bereichen der sozialen Sicherung. So beträgt die Nichtbezugsquote bei den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV ebenfalls rund 1/3,⁶⁸ obwohl dieser materielle Anspruch seit nun über 40 Jahren eingeführt und anerkannt ist. Die extrem hohe Nichtbezugsquote bei Sozialhilfeleistungen in ländlichen Gebieten von bis zu 95% lässt einerseits auf ausserordentlich starke soziale Kontrollmechanismen, andererseits auch auf stärkere informelle Banden schliessen.

Die **vierzehnte Orientierungshypothese** lautet deshalb wie folgt:

Die öffentliche Sozialhilfe verfügt über ein ausgeprägtes System von Schwellen und Filtern, welche den Zugang zu materiellen und personenbezogenen Leistungen erschweren. Die hohe Nichtbezugsrate von bedürftigen Personen mit Rechtsanspruch auf öffentliche Sozialhilfe steht in Zusammenhang mit den fehlenden personellen Kapazitäten der Sozialdienste, dem mangelnden politischen Willen zur breiten Information über Anspruchsberechtigung und dem anhaltenden bzw. sich sogar weiter verstärkenden Kostendruck auf die öffentlichen Sozialdienste.

⁶⁶ für alternative Modelle und Schlussfolgerungen siehe Kap. 9

⁶⁸ NZZ, *Patient Gesundheitswesen – sollen reiche Kranke dem Mittelstand helfen?*, Ausgabe 22.3.2003.

Eine gründlichere Untersuchung der Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe müsste mit einer grossen statistischen Datenbasis erfolgen, was bisher erst in Deutschland geschehen ist.⁶⁹ Die bereits in der Schweiz durchgeführten Untersuchungen (siehe Kap. 5) ergeben jedoch einiges an Material für relevante Folgerungen im Zusammenhang mit sozialer Kontrolle und Sozialhilfe. Wichtig ist die Feststellung, dass der Bezug oder Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen in einem kausalen Zusammenhang stehen dürfte und der Nichtbezug keineswegs als mangelnde Notlage missgedeutet werden darf. Diese Feststellung ist bereits vor über 30 Jahren in Leibfrieds Modell der Barrieren zum Bezug von Sozialhilfe eindrücklich dargestellt (Leibfried, 1976) und seither durch verschiedene Studien belegt worden (siehe ebenfalls Kap. 5).

Beispiele von Sozialhilfe-EmpfängerInnen, die es sich leisten können, mit einem teuren Sportwagen herumzufahren, gehören zur gesellschaftlichen Mythenbildung um die öffentliche Sozialhilfe⁷⁰. Untersuchungen über den Missbrauch von Sozialhilfeleistungen in Deutschland deuten auf eine sehr tiefe Missbrauchsquote von weniger als 2%⁷¹ hin; in der Schweiz dürfte diese Quote aufgrund der kommunalen Organisation der Sozialhilfe und der damit verbundenen behördlichen Kontrollmöglichkeiten eher noch um einiges tiefer liegen, wobei dies immer wieder Gegenstand von heftigen öffentlichen Diskursen ist⁷². Bereits vor einigen Jahren sind einzelne Sozialhilfebehörden dazu übergegangen, den LeistungsempfängerInnen den Besitz eines Fahrzeuges zu verbieten.⁷³ Mit solchen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von SozialhilfeempfängerInnen besteht die Gefahr, im Namen einer angeblich erforderlichen Missbrauchsbekämpfung eine soziale Ausgrenzung der LeistungsbezügerInnen zu verursachen, verbunden mit einer möglichen Abschreckungsfunktion gegenüber potenziellen AntragstellerInnen⁷⁴.

Damit sind wir bei der **fünfzehnten und letzten Orientierungshypothese** angelangt, welche wie folgt lautet:

⁶⁹ Wilde/Kubis (2005) erhalten in ihrer auf ein ökonometrisches Modell gestützten Untersuchung eine Nichtinanspruchnahme der leistungsberechtigten Personen von 43 %: „Signifikante Ursachen für die verbleibende Quote von rund 43 % sind eine geringe Höhe der Ansprüche, die Kosten der Sozialhilfe in Form von Stigmatisierung sowie Erwartungen über eine eher kurzfristige Dauer des finanziellen Engpasses. Ausserdem weisen wir erstmalig eine signifikante simultane Beziehung zwischen der Höhe des Erwerbseinkommens und der Neigung zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe nach, wobei das Vorzeichen in beiden Richtungen negativ ist“ (2005:347).

⁷⁰ Damit möchte ich keineswegs behaupten, dass solcher Missbrauch ausgeschlossen ist, diese Fälle jedoch äusserst selten sind und kaum mit den Fällen von unberechtigterweise verweigerten Sozialhilfeunterstützungen oder dem Schicksal Tausender „ehrlicher“ SozialhilfeempfängerInnen kontrastiert werden, welche ebenfalls medialer oder politischer Aufmerksamkeit verdienen.

⁷¹ Aus Sozial Extra 1/2000, Fachzeitschrift des Deutschen Bundesverbandes für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Heilpädagogik, e.V., Essen.

⁷² In der Tageszeitung „der Bund“ erschienen in der ersten Augushälfte 2007 praktisch täglich Artikel und Leserbriefe über unterschiedliche Einschätzungen der effektiven Sozialhilmisbrauchquote in der Stadt Bern, welche durch die provokative Äusserung der zurücktretenden Sozialdienstleiterin ins Rollen gebracht wurde, diese betrage analog der geschätzten Betrugsquote bei den Privatversicherungen rund 10%. Die zuständige Gemeinderätin korrigierte dies umgehend auf eine Quote von 0.8%, was der Zahl der vom Sozialdienst eingeleiteten Strafverfahren entspricht. In einem späteren Interview korrigierte sie diese Zahl auf rund 2%, was ihr den Vorwurf der Zahlenspielerei eintrug und gar in der Forderung von bürgerlichen Politikern mündete, es herrsche im Sozialdienst ein Missbrauchsnotstand, weshalb umgehend eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen sei. (vgl. tägliche Ausgaben „der Bund“ vom 4. – 15.8.2007).

⁷³ Das Bild des arbeitslosen (ausgesteuerten) Familienvaters, der den Mineralwasservorrat per öffentlichen Busdienst nach Hause bringen musste, obwohl ihm ein Bekannter einen Transport angeboten hatte, erschien im „Facts“ 47/1997 und in anderen Printmedien im Jahr 1997: „Sie beziehen Sozialhilfe und fahren Auto. Das hat ihnen die Solothurner Gemeinde Trimbach verboten. Doch der Versuch, Fürsorgegelder zu sparen, kommt die Behörden teuer zu stehen und isoliert die Bedürftigen.“ (Facts 47/97, 1997)

⁷⁴ Wie ökonomisch fragwürdig – einem hohen Verwaltungsaufwand steht ein praktisch unbedeutender Betrag zurückgeforderter bzw. zurückerhaltener Sozialhilfeleistungen gegenüber – solche behördliche Kampagnen zur „Aufdeckung von Sozialhilmisbrauch“ sein können, zeigt auch ein kürzliches Beispiel aus Deutschland: „Erstmals hat die Hamburger Sozialbehörde Autos von Sozialhilfeempfängern eingezogen und verkauft. Behördensprecherin Anika Wichert bestätigte am Dienstag einen entsprechenden Bericht der „Bild“-Zeitung, wonach 2002 und 2003 bei einem Datenabgleich 7'226 Autobesitzer entdeckt worden waren, die gleichzeitig Sozialhilfeempfänger sind. 27 von ihnen sei der Fahrzeugbesitz aber nicht erlaubt. Die Autos, bei denen es sich überwiegend um ältere Mittelklassewagen handelt, seien eingezogen worden. (...) Auch bei der Rückforderung des Geldes gibt es in der Behörde wenig Hoffnung: Bisher konnten nur 2.700 Euro eingetrieben werden. „Einem nackten Mann kann man nicht in die Tasche greifen“, erklärte Wichert. „Wir haben nicht die Illusion, da viel zurückzubekommen.“ (SAT1-Nachrichten vom 11.5.2004: Entweder Sozialhilfe oder Autos – Hamburger Behörde zieht PKW's ein; www.sat1.ch/auto/nachrichten; Zugriff vom 31.5.2004)

Die aktuelle Debatte über Missbräuche in der Sozialhilfe ist Ausdruck des zunehmenden politischen Druckes auf die materiellen und personenbezogenen Dienstleistungen der öffentlichen Sozialhilfe. Obwohl statistisch und ökonomisch kaum von Bedeutung, wird der Missbrauchsdiskurs verstärkt von der politischen auf die fachliche Ebene übertragen und führt damit zu einer zusätzlichen Hürde für Personen in materiellen Notlagen.

Ähnlich einzuschätzen sind Medienmitteilungen von besorgten Gemeindeschreibern über angebliche Betrugsfälle in der Sozialhilfe,⁷⁵ womit gleichzeitig auch die Arbeit der Sozialdienste diskreditiert wird. Ob durch das Anbieten von Weiterbildungskursen zum Umgang mit vermutetem Sozialhilfemissbrauch durch die Fachhochschulen dieser stigmatisierenden Auswirkung des Missbrauchverdachts begegnet werden kann, ist zumindest fraglich.

2.11 Zusammenfassung der Orientierungshypothesen

Aus den aufgeführten Orientierungshypothesen ergibt sich ein breites Untersuchungsfeld über die Mechanismen sozialer Kontrolle bzw. sozialer Integration im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe. Eine umfassende Betrachtung der komplexen Interaktionen zwischen den beteiligten Instanzen und Gruppen würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Ausserdem bestehen seit kurzem bereits eingehende Studien zur Sozialhilfe aus wissenschaftssoziologischer Sicht, welche sich organisationssoziologisch, ethnologisch und unter Berücksichtigung von sozialarbeiterischen Wissensbeständen an die komplexen Interaktionen zwischen Klienten- und Helfersysteme heranwagen (v.a. Maeder/Nadai, 2004). Meine vorliegende Arbeit beschränkt sich daher auf den Umgang mit den in den Orientierungshypothesen aufgezeigten Widersprüchen. Es geht also um die Anpassungsleistungen und Bewältigungsstrategien der Sozialarbeitenden gegenüber den normativen Vorgaben der sozialen Integration bzw. um die Schwierigkeit, vielfach Unmöglichkeit der Aufhebung oder Verminderung der Sozialhilfeabhängigkeit der Betroffenen.

Zuerst gilt es jedoch, die Begriffe der sozialen Kontrolle und der sozialen Integration im Kontext der helfenden Berufe soziologisch zu klären. Dazu ist ein Überblick über die verschiedenen soziologischen Ansätze erforderlich, wie sie im nachfolgenden Kapitel ersichtlich sind.

Abschliessend ist zur Hypothesenbildung festzuhalten, dass die öffentliche Sozialhilfe in einem komplexen Spannungsfeld von Interessen und AkteurInnen sowie politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen steht, die zu entflechten ein schwieriges Unternehmen darstellt. Wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, sind die Orientierungshypothesen nicht im Sinne von falsifizierbaren Hypothesen zu verstehen, sondern als Orientierungspunkte im Prozess einer versuchten Annäherung an eine gesellschaftliche Problematik, die bisher sozial(arbeits)wissenschaftlich noch wenig untersucht wurde. Die einzelnen Orientierungshypothesen sind denn auch nicht isoliert zu betrachten, sondern als Bausteine für eine Gesamtschau der Entwicklung und der darin enthaltenen Spannungsfelder in der öffentlichen Sozialhilfe. Mit der Zunahme der Bedeutung der sozialer Sicherung im Allgemeinen und der Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe im Speziellen dürfte diese Exploration nur ein erster, kleiner Schritt in Richtung einer notwendigen systematischen Erforschung des Themas darstellen.

⁷⁵ Siehe z.B. Jungfrau-Zeitung vom 8.2.2004 über angeblichen Sozialhilfebetrug in der Gemeinde Ringgenberg (Pressemitteilung verfasst durch den örtlichen Gemeindeschreiber, in der indirekt die Arbeit des Sozialdienstes angegriffen wird) oder der Spezialbund der SonntagsZeitung vom 23.1.2005 (vgl. früherer Fussnotentext in diesem Kapitel).

3. Theorien zur sozialen Kontrolle und der gesellschaftlichen Rolle der helfenden Berufe

In diesem theoretischen Teil meiner Arbeit werden die verwendeten Begriffe erörtert, die dazu relevante soziologische und sozialarbeiterische Forschung – mit einem Fokus auf feststellbare Lücken und Widersprüche – dargestellt sowie der eigene theoretische Ansatz erklärt. Dazu ist zuerst eine Übersicht erforderlich über einige bedeutende theoretische Ansätze zur Erklärung sozialer Kontrolle, den normativen Vorstellungen von sozialer Integration, der Dialektik von Integration und Ausgrenzung bzw. von Inklusion und Exklusion sowie der gesellschaftlichen Rolle der helfenden Berufe, unter denen die Soziale Arbeit – im Verhältnis gegenüber der Pädagogik, der Psychologie, dem Recht oder der Medizin – eine zunehmend gewichtige Stellung einnimmt.

3.1 Soziologie der „helfenden Berufe“

Zur Erörterung der erstellten Orientierungshypothesen erschien es mir als notwendig, eine soziologische Betrachtungsperspektive zu skizzieren, welche über einen deskriptiven Ansatz hinausgeht. Doehlemann (2000) stellt die Frage, was die Soziologie den sozialen Berufen bieten könne. Dabei unterscheidet er zwischen vier Arten von praxisbezogener Forschung:

- a) **Grundlagenforschung** (erkenntnistheoretische Reflexion etc.)
- b) Auf die Praxis beziehbar **Orientierungsforschung** („anwendungsorientierte Forschung“ in Form von statistischen Erhebungen, Befragungen, Fallstudien etc., teilweise auch als Auftragsforschung)
- c) **Massnahmen-Forschung** (z.B. kausales Design mit Wenn-dann-Abfolgen, Evaluationsforschung)
- d) Wechselwirkungen zwischen Forschung und Praxishandeln (**Aktionsforschung**)

Vereinfacht lässt sich dieses Modell wie folgt darstellen:

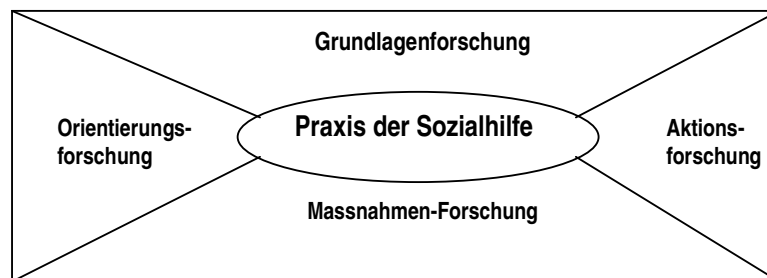


Abb. 3.1: Forschungsformen der Praxis der Sozialhilfe (eigene Darstellung nach Doehlemann, 2000)

Bei Schäfers (2003) findet empirische Sozialforschung in folgenden Formen statt: Datenverarbeitung, Befragung, Beobachtung, Experiment, Aktionsforschung, Inhaltsanalyse, Gruppendiskussion, Soziometrie, biografische Methode, Sekundäranalyse, Panel-Untersuchung und Statistik (2003: 220-228).

Andere Autoren (z.B. Nett, 2006) unterscheiden zwischen grundlagen- und anwendungsorientierter Forschung, wobei sie dabei eine graduelle Unterscheidung vornehmen. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass für die verschiedenen Formen anwendungsorientierter Sozialforschung keine einheitliche Nomenklatur besteht.

Trotzdem sei hier der Versuch einer Einordnung versucht: Die vorliegende Arbeit ist als Dissertation im Fachbereich Soziologie selbstverständlich zu einem Teil als Grundlagenforschung zu verstehen, beinhaltet jedoch auch beträchtliche anwendungsorientierte Aspekte.

Allerdings ist in jedem Fall die Einschränkung anzubringen, dass die Ergebnisse eines praxisnahen soziologischen Forschens nicht ohne weiteres als Massnahmen oder Programme in die sozialarbeiterische Praxis überführt werden können. Als Teil der Sozial- und Geisteswissenschaften hat die Soziologie „keine interpretationsfreien Fakten oder unbezweifelbaren Erklärungen anzubieten, sondern nur das mehr oder minder vergängliche Gut methodisch kontrollierter Problemdeutungen und begründeter Vermutungen über Wirkungen von Massnahmen“ (Doehlemann, 2000:32).

Doehlemann zeigt zudem auf, wie die Ergebnisse soziologischen Forschens einen anderen Charakter erhalten, sobald sie von Angehörigen der sozialen Berufe aktiv mitbestimmt und angewendet werden. Die Sozialarbeitenden werden – wie es auch in der vorliegenden Arbeit teilweise der Fall ist – zu eigentlichen „Co-Produzenten“ des angewandten Wissens.

Als langjähriger Sozialarbeiter und als Bildungsverantwortlicher, der seit einigen Jahren in der Ausbildung von Professionellen der Sozialen Arbeit tätig ist, bin ich daran interessiert, mehr als eine rein soziologische Definition der helfenden Berufe zu entwickeln und zu verwenden, und somit nicht nur einen akademischen Bezug zur Sozialarbeitswissenschaft bzw. zur sozialarbeiterischen Praxis herzustellen. Zur praxisnahen Erklärung der soziologisch relevanten Phänomene in der Sozialhilfe und gestützt auf meine eigene sozialarbeiterische Berufsidentität ist es erforderlich, die Rolle der helfenden Berufe sowohl aus theoretischer Perspektive wie auch in ihrer Praxis zu betrachten.

Die Soziologie als theoretischer Ausgangspunkt eignet sich insofern, als sie die eigentliche Kernwissenschaft der Sozialisierung und der sozialen Kontrolle darstellt: *„Die Soziologie erklärt menschliche Verhaltensweisen weder über genetisch noch über psychologische, sondern über gesellschaftliche Faktoren: durch Sozialisationsprozesse einerseits (Orientierung an internalisierten Normen), durch Mechanismen sozialer Kontrolle andererseits (Orientierung an Rollenerwartungen, Sanktionen, Status- und Machtkonstellationen in Gruppen und Organisationen). Der Mensch und sein Verhalten sind Produkte der Gesellschaft. Umgekehrt ist auch die Gesellschaft ein Produkt der Menschen.“* (Eberle, 2003:309-310).

„Soziologisch“ im hier angewandten Verständnis ist denn auch weniger der verwendete theoretische Ansatz, als – in Anlehnung an Bourdieus Verständnis der Soziologie als „Störenfried“ – die Bereitschaft, einen kritischen, vertiefenden Blick in den Alltag der Sozialen Arbeit, bzw. einen „zweiten Blick“ auf die oft soziologisch getönten, sozialwissenschaftlich häufig nicht belegbare Erklärungen von Journalisten, Meinungsforschern oder anderen (gesellschaftlichen) Interessengruppen zu werfen. Bourdieu (1998) formuliert diesen Anspruch in einem seiner letzten Publikationen wie folgt:

„Unsere Aufgabe besteht nicht nur darin, Antworten zu erfinden, sondern einen Stil der Erfindung von Antworten zu erfinden, eine neue Organisationsform der Protestarbeit und der Organisation des Protests, des politischen Engagements. Wir Forscher können zumindest davon träumen, dass ein Teil unserer Forschungen der sozialen Bewegung nützen könnte, anstatt verloren zu gehen, wie dies heutzutage so oft der Fall ist, weil sie von Journalisten oder feindlich gesinnten Interpreten usw. unterschlagen oder entstellt werden (...) Doch das erfordert auch seitens der Forscher einen Wandel in ihrer Sprache und ihrer Geisteshaltung.“ (1998:66)

In diesem Sinne verzichte ich in dieser Arbeit auf eine umfassende theoretische Herbeiführung der gesellschaftlichen Funktion der helfenden Berufe und setze mich eingehender mit dem eigentlichen Untersuchungsgegenstand, der sozialen Kontrolle im Feld der Sozialhilfe, auseinander. Dies befreit jedoch nicht von der Verpflichtung, kritische Fragen zur beruflichen Rolle der Sozialarbeitenden und deren Verständnis von Hilfestellung zu stellen.⁷⁶

3.2 Definitiorische Annäherung an den Begriff „Soziale Kontrolle“

Soziale Kontrolle ist - entsprechend dem „Wörterbuch der Soziologie“ – *„die Gesamtheit aller sozialen Prozesse und Strukturen, die abweichendes Verhalten der Mitglieder einer Gesellschaft (...) verhindern oder einschränken“* (Hartfiel, 1972:355). Diese Definition der sozialen Kontrolle ist einerseits sehr offen, andererseits besteht die Gefahr der Uferlosigkeit: *„Jegliche Erziehung, ein Gespräch, eine Mauer, eine verdrossene Miene – alles könnte soziale Kontrolle sein“* (Peters, 1989:129).

Laut Peuckert (2003a) umfasst soziale Kontrolle *„alle Strukturen, Prozesse und Mechanismen, mit deren Hilfe eine Gesellschaft oder soziale Gruppe versucht, ihre Mitglieder dazu zu bringen, ihren Normen Folge zu leisten“* (2003a:193). Obwohl nur unwesentlich anders lautend als jene von Hartfiel, deutet diese Formulierung klar auf AkteureInnen hin, die im Interesse einer Gesellschaft bzw. einer bestimmten sozialen Gruppe handeln. Peuckert

⁷⁶ Für eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Konzept der Sozialdisziplinierung und deren Rolle in der Geschichte der Sozialen Arbeit siehe Kap. 4.

betont denn auch zugleich, dass soziale Kontrolle ein zentraler Bestandteil aller Prozesse der sozialen Integration darstellt.

Diese Sichtweise ist auch der Definition des Begriffes im „Wörterbuch der Sozialpolitik“ hinterlegt: *„Soziale Kontrolle bezeichnet Prozesse, die verhindern, dass die Normen einer Gesellschaft oder Gemeinschaft verletzt werden. Besonders wirksam ist soziale Kontrolle in kleinen Gemeinschaften, in der direkten Interaktion ihrer Mitglieder. Dadurch wird einerseits ihre Integration vollzogen. Andererseits werden Individuen stigmatisiert, was deren Ausschluss aus der Gemeinschaft bedeuten kann“* (Magnin, 2003:281-282).

Das Konzept der sozialen Kontrolle ist sowohl ein Element in der soziologischen Theoriebildung wie auch ein Ansatz zum Verständnis der Praxis der Sozialen Arbeit.⁷⁷ Soziale Kontrolle wird in dieser Arbeit deshalb nicht einfach als repressives Instrument verstanden, welches zu Stigmatisierungen und sozialer Ausgrenzung führen kann, sondern auch als sozialkritisches Konzept für die Analyse der Funktionen von gesellschaftlichen Institutionen. Indem soziale Kontrolle zum Bestandteil der Herstellung gesellschaftlicher Ordnung (bzw. der Regeln, nach denen sich Menschen verhalten) erklärt wird, besteht allerdings die Gefahr ihrer Banalisierung. Peters (1989) kritisiert diese Auslegung der sozialen Kontrolle als zu allgemein und daher nicht als Gegenstand der Soziologie. *„Dies wird sie erst, wenn die skizzierten gesellschaftlichen Mechanismen nicht mehr funktionieren (...) und Sondermassnahmen ergriffen werden, um diesen Mangel zu beheben, d.h. (...) abweichendes Verhalten künftig zu verhindern.“* (Peters, 1989:131)

3.2.1 Soziale Kontrolle und Gewaltanwendung

Nach Peters (1989) umfasst soziale Kontrolle sowohl Massnahmen der Strafjustiz, der Polizei, der Sozialarbeit (so genannte formelle soziale Kontrollmassnahmen) wie auch informelle Kontrollmassnahmen wie die elterliche Bestrafung des Kindes wegen eines Schulschwänzens. Im Gegensatz zur häuslichen Gewalt ohne erkennbaren äusseren Anlass sei die elterliche Ohrfeige durchaus ein Akt sozialer Kontrolle, indem sich der ohrfeigende Elternteil auf die Norm der allgemeinen Schulpflicht berufen kann. Diese allgemeine Schulpflicht wird verkörpert durch Schulbehörden, LehrerInnen, Eltern anderer schulpflichtiger Kinder etc., die im Einklang mit der Gewalt anwendenden Erziehungsperson die in Frage stehende Norm verteidigen. Andererseits könne diese durchaus selber gegen entsprechende soziale Normen verstossen, falls die Bestrafung als brutal und unangemessen angeschaut würde.

Diese Beschreibung von Formen sozialer Kontrolle ist jedoch nicht ganz unproblematisch. Indem Peters z.B. häusliche Gewalt als quasi privates Ereignis „ohne erkennbaren äusseren Anlass“ bezeichnet, verkennt er die darin enthaltene Gewalt zur Wahrung gesellschaftlicher Machtverhältnisse. Die feministische Frauenbewegung weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Gewalt anwendende Person dadurch Macht und Status in der Beziehung festigt oder für das eigene Beziehungsbild unliebsame Verhaltensweisen unterdrückt (vgl. u.a. Fraser, 1994). Differenzierte Analysen der „Alltagsgewalt“ sind auch aus der neueren soziologischen Gewaltforschung zu entnehmen (von Trotha, 1997⁷⁸). Gewalt scheint vermehrt als ein Problem moderner Gesellschaften wahrgenommen zu werden, dies nicht nur als Gewalt zwischen sozialen oder ethnischen Gruppen, sondern auch als alltägliche gewalttätige Übergriffe. Eine aus Peters' Formulierung zu vermutende „anomische“ Gewalt – z.B. in Form der erwähnten elterlichen Ohrfeige ohne erkennbare äusseren Anlass – ist deshalb genauso wirklichkeitsfremd wie ein „anomischer“ Suizid.⁷⁹

⁷⁷ Siehe auch Einleitung (Kap. 1).

⁷⁸ Trutz von Trotha (1997) betont auch den Wandel von der Gewaltsursachenforschung hin zu einer Phänomenologie der Gewalt. Während die klassischen Ansätze der Gewaltforschung eher nach den gesellschafts- und sozialstrukturellen Ursachen der Gewalt gefragt haben, versuchen neuere Ansätze zunächst eine genaue und detaillierte Beschreibung unterschiedlicher Gewaltformen wie Terror, Massaker oder Vertreibung.

⁷⁹ Durkheims Auffassung vom Suizid als einem nur durch die Soziologie zu erklärendem Phänomen (Durkheim, 1999/1897) wurde immer wieder stark kritisiert. Dennoch bildeten seine Ausführungen über den anomischen Suizid den Grundstein für die Entwicklung der Statusintegrationstheorie, d.h. der Annahme, dass sozialer Status ein entscheidendes Merkmal von sozialer Integration darstellt. Auch ist Durkheims Theorie nach wie vor sehr zentral, da sie scheinbar individuelles Verhalten gesellschaftlich erklärt.

Das Konzept der sozialen Kontrolle darf jedoch nicht missbraucht werden, um gewalttätige Übergriffe als quasi gesellschaftlich legitimiert zu begründen. Zwar ist die Anwendung von Gewalt durch Organe des Staates legitimiert und wird durch diese immer wieder missbraucht. Sobald die Übergriffe der Staatsorgane jedoch systematisch in Form von Menschenrechtsverletzungen oder gewalttätiger Unterdrückung von Oppositionsgruppen u.ä. erfolgen, dürfte eine generelle Legitimation von gewalttätigem Verhalten zumindest auf Dauer nicht möglich sein.

Die Grenzziehung zwischen „anomischer“, auf individueller sozialer Abweichung beruhender Gewalt, und der staatlichen bzw. staatlich-legitimierten Gewalt ist fließend. Indem z.B. Asylsuchende mit brachialer, in Ausnahmefällen gar zum Tode führender Gewalt in ihre Heimatländer ausgeschafft werden, sinkt auch die Hemmschwelle für gewalttätige Übergriffe auf Unterkünfte von AsylbewerberInnen. Polizeiliche, auf anscheinend legaler gesetzlicher Basis abgestützte Massnahmen gegenüber Asylsuchenden oder anderen unliebsamen Randgruppen (z.B. ausgedrückt durch die Wegweisungspraxis von unliebsamen Personen aus dem „öffentlichen Raum“, für Beispiele siehe Kap. 7) können also durchaus zu missbräuchlicher staatlicher Gewaltanwendung führen.

Aufgrund dieser komplexen Ausgangslage widmen sich viele Studien zum abweichenden Verhalten der Frage, nach welchen Kriterien die gesellschaftlichen Instanzen mit Sanktionscharakter (z.B. Polizei, Gerichte, gesetzliche Jugendhilfe) abweichendes Verhalten als nicht tolerierbar beurteilen. Die kritische Untersuchung der Zuweisungskriterien für verschiedene Formen abweichenden Verhaltens beinhaltet auch die Fragestellung, wieweit die sanktionierende Instanz sich auf gesellschaftliche Autorität (Legitimität) oder lediglich auf institutionelle Macht (Legalität) abstützt.

3.2.2 Bettelverbote und Wegweisungen aus dem öffentlichen Raum

Ein zunehmend bestimmendes Element der Ordnungspolitik besteht in der „Wiedergewinnung des öffentlichen Raums“ durch Bettelverbote, Wegweisungen und andere repressive Massnahmen. Simon (2003) stellte in einer Befragung deutscher Kommunen fest, dass bereits in 50% der untersuchten Städte Verbote gegen „aggressives Betteln“ und gegen das Nächtigen in öffentlichen Räumen erlassen wurden, wobei die Tendenz zum Erlass solcher Verbote stark zunehmend sei. In 16% der Kommunen wurde Betteln grundsätzlich untersagt, was laut Simon eindeutig gegen das deutsche Grundgesetz verstösst.

Diese zunehmende Tendenz⁸¹ ist seit Mitte der 1990er Jahre festzustellen und steht im Widerspruch zu den grundlegenden Selbstbestimmungsprinzipien der Sozialen Arbeit, die gesellschaftliche Exklusionsmassnahmen ablehnen. Allerdings ist auch die Soziale Arbeit selber immer wieder zum Akteur bzw. zum Mittäter sozialen Ausschlusses geworden, indem sie lange Zeit zu Zwangsmassnahmen (z.B. Zwangssterilisierungen in der Schweiz oder die zwangsweise Versorgung von Obdachlosen in öffentlichen Anstalten, wie sie erst 1973 durch das oberste deutsche Gericht untersagt wurde) geschwiegen oder diese gar gerechtfertigt hat.

Ziegler (2003) sieht in den Bettelverboten präventive ordnungspolitische Massnahmen, die er als utilitaristische Konzeption der Sozialpolitik bezeichnet, in welcher der Nutzen für die Mehrheit wichtiger als der Schaden für die Minderheit sei. Anstelle von Programmen und Angeboten zur Reintegration würden sozialpolitisch zunehmend repressive Massnahmen gefordert und eingeführt, wobei diese häufig mit dem wohlklingenden Etikett der „Prävention“ versehen werden. Die Verbindung von Prävention und Wegweisungen aus dem öffentlichen Raum sei problematisch, da die individuelle Hilfe durch ein ordnungspolitisches Element überlagert würde.⁸²

⁸¹ Auch in der Schweiz haben verschiedene Gemeinden und Städte (z.B. Zürich und Basel, vgl. „der Bund“ vom 20.11.2007) entsprechende Bettelverbote erlassen und die Wegweisung von unliebsamen Individuen aus dem öffentlichen Raum gesetzlich verankert und in der Praxis auch umgesetzt. Die entsprechenden Auseinandersetzungen (z.B. in der Stadt Bern) sind zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit noch im Gange (vgl. Kap. 8), wobei sich repressive Elemente eindeutig durchzusetzen scheinen.

⁸² Zu dieser Aussage ist allerdings anzufügen, dass staatliche Ordnungspolitik auch der Bewahrung individueller Rechte und Hilfen dienen kann, so z.B. im Bereich der individuellen Freiheitsrechte.

Die Wegweisungen von unliebsamen Personengruppen aus dem öffentlichen Raum beinhalten zudem die Tendenz einer Verschiebung der Akzente der Sozialpolitik von der Wahrung von Grundrechten (individuelle Freiheitsrechte, Existenzsicherung, etc.) hin zu moralischen Prinzipien, welche zulässiges abweichendes Verhalten zunehmend enger definieren.

3.2.3 Sozialpolitik als punitive Ordnungspolitik

Der ordnungspolitische öffentliche Diskurs erscheint im zunehmenden Masse durch populistische Programme bestimmt zu sein, welche die Denunziation einzelner gesellschaftlicher Gruppen beinhalten. Es wäre jedoch verfehlt, diesen stigmatisierenden Populismus lediglich rechtspopulistischen Exponenten wie Berlusconi (Italien), Haider (Österreich) oder Blocher (Schweiz) zuzuschreiben. So ist die Wegweisungspraxis in verschiedenen Schweizer Städten sogar innerhalb rechtsbürgerlicher Gruppierungen umstritten, da sie darin freiheitliche Grundrechte bedroht sehen.⁸³

Helga Cremer (2003) sieht deshalb einen gesellschaftlichen Paradigmenwechsel weg von anstrebenswerten Vorstellungen, Visionen, Idealen und Utopien hin zu bedrohlichen Despotien, wie sie sich z.B. in den USA mit einem allumfassenden Strafvollzugskomplex ausdrückt, der bereits weit mehr gesellschaftliche Ressourcen verschlingt als alle sozialarbeiterischen Programme. Pärli (2005) spricht von einer Verdrängung des versorgenden Staates durch einen „aktivierenden“ Staat, der seine Ressourcen nicht mehr primär zur Versorgung, sondern zur Aktivierung seiner BürgerInnen einsetzt, in der Annahme, dass sich dadurch Probleme wie Ressourcenschwäche oder gesellschaftliche Ausgrenzung von selber lösen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob durch die Aktivierungsdiskurse in Verbindung mit der Erzeugung von Kriminalitäts- und Unsicherheitsängsten eine „punitive Kultur“ geschaffen wird, welche aus dem Einfordern eines Normverhaltens bei gleichzeitigem Entzug allfälliger dazu notwendiger Ressourcen besteht.

Die Sozialpolitik könnte dadurch zu einer Sanktionspolitik mutieren, die durch Diskurse wie auch durch einen Abbau von materiellen Unterstützungsleistungen Ausgrenzungsprozesse begünstigt, ohne gleichzeitig die Verantwortung für den sozialen Ausschluss zu übernehmen. Im Gegenteil: mit der Lancierung der „underclass“-Debatte in den USA in den 1980er Jahren oder mit dem „Gesindel“-Diskurs des (seinerzeitigen) französischen Innenministers Sarkozy⁸⁴ als Antwort auf die Unruhen in den Banlieues im November 2005 wird auf ideologischer Ebene – wenn auch unter sehr unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen – eine soziale Ausgrenzung als Antwort auf gesellschaftliche Probleme postuliert, denen nur durch Abschreckung und Sanktion⁸⁵ beizukommen sei.

Wie bereits in den Orientierungshypothesen angedeutet, bestehen verschiedene Anhaltspunkte für einen zunehmenden Sanktions- und Strafdiskurs, der sich in folgenden Formen ausdrücken kann:

1. Eine Zunahme von Schuldzuweisungen verbunden mit einer Abkehr vom Rehabilitationsgedanken.
2. Eine Wiederkehr der Sozialdisziplinierung verbunden mit der politischen Instrumentalisierung von entsprechenden Volksressentiments.
3. Ein geschürtes Bewusstsein sozialer Angst und ständiger Krise.
4. Ein wachsender Ruf nach öffentlicher Sicherheit verbunden mit Degradierungen und Schuldzuweisungen an soziale Randgruppen.
5. Eine strafende Sozialpolitik, die Konflikte schürt statt sie zu lösen.

Dieser Trend ist jedoch nicht eindeutig und steht gleichzeitig auch gegenläufigen Entwicklungen gegenüber: So konnte in Frankreich das gesicherte Grundeinkommen (RMI) – wenn auch weiterhin in bescheidenem Umfang – eingeführt und ausgebaut werden. Auch in Deutschland zeigen sich Risse im lange Zeit vorherrschenden Diskurs

⁸³ Insbesondere der Schweizerischen Volkspartei (SVP), vgl. WOZ vom 10.11.2005.

⁸⁴ Siehe. u.a. „der Bund“ vom 13.11.2005 oder „die Wochenzeitung WoZ“ vom 10.11.2005.

⁸⁵ Im Falle der Unruhen in den französischen Banlieues durch drakonische Urteile von Schnellgerichten, der Androhung von Landesverweisen für legal anwesende ImmigrantInnen bis hin zum postulierten Entzug der Staatsbürgerschaft für eingebürgerte „pieds-noirs“, d.h. ImmigrantInnen der zweiten Generation, vgl. Sonntags-Zeitung vom 13.11.2005.

der Selbstverantwortung und des Abbaus öffentlicher Leistungen, ausgedrückt u.a. in einigen überraschenden Entwicklungen im Zusammenhang mit den Bundestagswahlen⁸⁶ in Deutschland im September 2005.

Aus dieser Betrachtung von aktuellen Entwicklungen in der Sozialpolitik im öffentlichen Raum wird offensichtlich, dass soziale Kontrolle nicht lediglich als konstitutives Element sozialer Integration betrachtet werden kann, sondern starke politische Tendenzen sichtbar sind, welche Anzeichen einer verallgemeinerten Sozialdisziplinierung beinhalten. Sollte sich eine solche Sozialpolitik als gesellschaftlicher Konsens etablieren, dürfte es auch für den Bereich der öffentlichen Sozialhilfe schwieriger werden, soziale Kontrolle quasi „wertfrei“ (vgl. Lüssi, 2001) in der Beratungsarbeit einzusetzen oder wirken zu lassen, ohne sich gleichzeitig vertiefte Gedanken über damit verbundene Stigmatisierungs- und Ausschlussmechanismen zu machen.

3.2.4 Soziale Kontrolle und soziale Bewegungen

Selbstverständlich sind solche politische Entwicklungen nicht als linear anzuschauen, bzw. sind soziale, ökonomische und politische Auseinandersetzungen um die sozialpolitische Agenda an der Tagesordnung. Dabei spielen organisierte Formen des Widerstandes bzw. Formen der Selbstorganisation eine grosse Rolle. Um soziale Kontrolle in einem dynamischen Sinn zu verstehen bzw. um aus der Analyse der Mechanismen der sozialen Kontrolle auch gesellschaftliche Folgerungen zu ziehen, ist ein Verständnis für das Zusammenspiel von verschiedenen Aspekten rund um die soziale Kontrolle erforderlich. Soziale Kontrolle kann soziale Integration begünstigen, kann aber auch zu sozialem Ausschluss bzw. zu einer starken sozialen Gegenreaktion in Form von individuellem oder kollektivem Widerstand führen. Kollektiver Widerstand kann zur Bildung von sozialen Bewegungen⁸⁷ führen. Soziale Bewegungen sind im Gegensatz zu unorganisiertem kollektivem Widerstand als Akteure in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung erkennbar und daher in der vorliegenden Arbeit von beträchtlichem Interesse.

In einem kurzen Exkurs versuche ich, die Rolle von sozialen Bewegungen und ihr Verhalten gegenüber Mechanismen der sozialen Kontrolle zu beleuchten. Dieser Exkurs ist von Bedeutung, um eine einseitige Betrachtungsweise von individuellen Reaktionen und Auswirkungen der sozialen Kontrolle zu verhindern.

Im Spannungsfeld zwischen Integration und Ausschluss positionieren sich soziale Bewegungen häufig als Reaktion auf erlebte oder befürchtete Formen der sozialen Disziplinierung. Sie stellen dabei ein wichtiges Element zur Überwindung der Individualisierungsprozesse in diesem Spannungsfeld dar und können für die beteiligten Personen und Gruppen einen emanzipierenden Charakter erhalten. Dies darf jedoch nicht zur Schlussfolgerung verführen, dass soziale Kontrolle immer im Gegensatz zu den Anliegen sozialer Bewegungen steht. Viele soziale Bewegungen sind selber Akteure in der Ausübung sozialer Kontrollmechanismen, d.h. stellen sich nicht diesen gegenüber, sondern begründen, übernehmen oder verstärken diese. So sind Initiativen zur Ächtung und Verwahrung von Sexualverbrechern kaum als Reaktion auf soziale Kontrolle zu verstehen, sondern sind selber massgebliche Akteure zur Durchsetzung sozialer Kontrollmechanismen.⁸⁸ Andererseits sind Fraueninitiativen für die Zurückgewinnung des öffentlichen Raums in einer Phase von empfundener Bedrohung durch aggressive Männer durchaus als Reaktion auf soziale Kontrolle anzusehen, deren Auswirkung andernfalls im Rückzug von Frauen aus öffentlichen Plätzen und Einrichtungen bestehen würde.

Schaffhauser (1997) stellt verschiedene Eigenschaften einer sozialen Bewegung fest, durch welche diese sich definiert:

- soziale Bewegungen wollen sozialen Wandel herbeiführen, verhindern oder rückgängig machen;

⁸⁶ Grüne, Linkspartei und SPD erzielten zusammen überraschenderweise eine absolute Mehrheit der Stimmen und auch im Lager der CDU/CSU äusserten sich gewichtige Stimmen gegen eine Fortführung einer auf rein wirtschaftspolitischen Werten basierenden Sozialpolitik, z.B. ausgedrückt in einem Interview mit ehemaligen CSU-Vorsitzendem Geissler im Deutschlandfunk vom 28.9.2005.

⁸⁷ Zurbriggen (2003:279) definiert soziale Bewegungen als Netzwerke von Personen, Gruppen und Organisationen, die kollektive Aktionen des Protests organisieren, im Gegensatz zu Verbänden und Parteien jedoch offene Grenzen besitzen.

⁸⁸ Zurbriggen (ebd.) erwähnt neben fortschrittlichen sozialen Bewegungen auch ausländerefeindliche und rechtsextreme Bewegungen, welche sich wie soziale Bewegungen organisieren, jedoch eine reaktionäre Politik betreiben. Organisierte Formen des Widerstandes in der Sozialhilfe sind in der Praxis eher einer fortschrittlichen Politik zuzuweisen, individueller Widerstand von SozialhilfeempfängerInnen zeichnet sich dagegen häufig durch ein häufig sehr ausländerefeindliches, reaktionäres Weltbild aus.

- soziale Bewegungen versuchen ihre Ziele durch öffentlichen Protest zu erreichen;
- eine soziale Bewegung ist ein mobilisierender kollektiver Akteur;
- soziale Bewegungen zeichnen sich durch dauernde und aktive Bemühung um Unterstützung aus;
- soziale Bewegungen weisen eine gewisse Kontinuität auf ;
- soziale Bewegungen sind durch eine kollektive Identität abgestützt;
- Personen und Gruppen, die sich einer sozialen Bewegung zurechnen, weisen ein ausgeprägtes "Wir-Gefühl" auf, das zur Abgrenzung gegenüber anderen (v. a. der Gegner) dient;
- soziale Bewegungen besitzen zumindest ein Minimum an organisatorischer Struktur;
- soziale Bewegungen weisen im Vergleich zu formalen Organisationen eine geringe Ausdifferenzierung und Festschreibung von Rollen aus.

Die Erfahrung gemeinsamer Betroffenheit und die Ausbildung von Solidarität sind unverzichtbare Voraussetzungen für kollektive Aktionen sozialer Bewegungen. Diese Voraussetzung ist bei SozialhilfeempfängerInnen in der Regel nicht gegeben, da der Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht öffentlich bekannt ist (bzw. nicht bekannt sein sollte) und die mit dem Sozialhilfebezug verbundenen sozialen und ökonomischen Notlagen sehr unterschiedlich sind. Eine mögliche – teilweise auch festzustellende – Solidarisierung mit SozialhilfebezügerInnen bzw. deren Organisation in Selbsthilfegruppen und Interessenverbänden geschieht vielmehr über soziale Merkmale, die nur teilweise mit Sozialhilfeabhängigkeit verbunden sind. So sind allein erziehende Mütter ansatzweise in sozialen Bewegungen organisiert,⁸⁹ in denen jedoch nicht der Sozialhilfebezug und damit verbundene Diskriminierungen im Vordergrund stehen, sondern die allgemeine gesellschaftliche Randstellung der Erziehungsaufgaben und der dafür notwendigen Ressourcen (Unterhaltungspflichten des zweiten Elternteiles, Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge bei deren Ausbleiben, ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Tagesschulen etc.).

Die Frage bleibt offen, warum gewisse soziale Kontrollmassnahmen unmittelbar zur Bildung oder Stärkung sozialer Bewegungen führen, andere dagegen ohne organisierte Gegenreaktion aufgenommen werden. Als soziale Kontrollmassnahmen ohne organisierte Gegenreaktion zählen die Formen von sozialer Kontrolle, wie sie durch die öffentliche Sozialhilfe ausgeübt werden. Es entstehen zwar regelmässige öffentliche Debatten in der Tagespresse und den einschlägigen Fachzeitschriften (siehe Kap. 7), ohne dass sich die direkt betroffenen SozialhilfeempfängerInnen in organisierter Form (eben als soziale Bewegung) zu Worte melden.

Neben den erwähnten multikausalen Auslösern von Sozialhilfebedürftigkeit – unterschiedlichste soziale Probleme führen zu Einkommensmangel und damit häufig zu Bedürftigkeit – ist es vermutlich gerade die hohe soziale Kontrolle, welche mit dem Sozialhilfebezug einhergehen und die Betroffenen daran hindert, sich in sozialen Bewegungen zu organisieren. Die Gründe für die offensichtlich schwache Mobilisierung und Selbstorganisation von SozialhilfeempfängerInnen können jedoch an dieser Stelle nicht weiter analysiert werden, wären jedoch ein interessanter Ansatz für weitergehende Untersuchungen.

3.3 Begriffsklärung „Soziale Integration“

Soziale Integration wird in der Sozialen Arbeit immer wieder als zentrale Zielvorstellung verwendet, ohne jedoch genügend definiert und operationalisiert zu werden. So fordert die internationale Definition der Sozialen Arbeit (IFSW, 2000) unter dem Titel „Werte“ von den Sozialarbeitenden ein starkes sozialpolitisches Engagement: *„Professionelle Soziale Arbeit ist bemüht, Armut zu lindern, verletzte, ausgestossene und unterdrückte Menschen zu befreien, sowie die Stärken der Menschen zu erkennen und Integration zu fördern“*.⁹⁰ Diese Grundhaltung wird ergänzt durch den Anspruch an die sozialarbeiterische Praxis, *„die Grenzen, Ungleichheit und Ungerechtigkeit (zu benennen), die in der Gesellschaft existieren“*. Zudem sollen Sozialarbeitende auch Menschen unterstützen,

⁸⁹ So besteht der Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) seit 1984 und zählt 1700 eigene Mitglieder sowie „über 700 Passivmitglieder (680 Einzel- und 36 Kollektivmitglieder)“, die „ihre Solidarität bezeugen“. Zudem stehen 40 Selbsthilfegruppen in regelmässigem Kontakt mit dem Verband (s. Website www.svamv-fsfm.ch, Download vom 14.12.2005).

⁹⁰ Entspricht der deutschen Übersetzung der neuen Definition des Internationalen Sozialarbeitsverband (IFSW), die am General Meeting in Montréal im Juli 2000 angenommen wurde. Die Übersetzung stammt vom österreichischen Sozialarbeitsverband (unter: <http://sozialarbeit.at/def.htm>, Download am 19.03.04) wird jedoch dem Englischen Original nur teilweise gerecht, welches deshalb hier ebenfalls wiedergegeben ist: *„In solidarity with those who are disadvantaged, the profession strives to alleviate poverty and to liberate vulnerable and oppressed people in order to promote social inclusion“* (gleiche Quelle).

soziale Dienste und zur Verfügung stehende Ressourcen in Anspruch zu nehmen. Zur Sicherstellung dieser grundsätzlichen Versorgung mit Dienstleistungen und materiellen Hilfestellungen engagiert sich die Soziale Arbeit gemäss ihrem eigenen Selbstverständnis (IFSW, 2000) auch in der Sozialadministration und in der Gemeinwesenarbeit sowie mit sozialer und politischer Aktion für einen angemessenen Einbezug der einzelnen Menschen in die Gesellschaft.

Bei einer dermassen normativen Ausrichtung auf ein übergeordnetes Integrationsziel stellt sich die Frage nach dem zugrunde liegenden Verständnis von sozialer Integration in Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. Allerdings fehlen in der Sozialarbeitsliteratur schlüssige Definitionen von sozialer Integration, weshalb für eine Operationalisierung des Begriffes einmal mehr ein Zugriff auf soziologische Konzepte erforderlich ist. Der in dieser Arbeit verwendete Integrationsbegriff steht im Zusammenhang mit dem Auftrag der sozialen und beruflichen Integration, wie er aus den SKOS-Richtlinien (SKOS; 2005) ersichtlich ist. Allerdings wird er in diesen Richtlinien nicht weiters definiert. Eine im Auftrag des Berufsverbandes Avenir Social durchgeführte Studie (Esmail et al., 2007) kam zum Schluss, dass es sich beim in den SKOS-Richtlinien hinterlegten Integrationsbegriff nicht um Integration, sondern um Assimilation handelt: *„Eine Minderheit soll sich an die Mehrheit anpassen. Einerseits soll die Mehrheit finanzielle Unterstützung leisten, um die Minderheit an der Gesellschaft teilhaben zu lassen. Andererseits hat die Minderheit mit Integrationsbemühungen die Anpassungen an die Mehrheit zu leisten“* (ebd., 2007:9).

Heitmeyer (1997:237) unterscheidet drei Dimensionen von Integration:

- a) **gesellschaftliche Integration:** Anerkennung durch Andere, die einem das Gefühl vermitteln, dazu zu gehören und integriert zu sein (dies setzt in der Regel einen gewissen Status im Beruf, in der elementaren Lebenssituation und in der Bildung voraus)
- b) **soziale Integration:** Binnenintegration und Anerkennung in einer Gemeinschaft, wie etwa in der Familie oder im Freundeskreis
- c) **politische Integration:** Zulassung zu den formellen und informellen Entscheidungsprozessen bei der Ausgestaltung des Gemeinwesens bzw. des Staates (Ausländer/innen sind in den Regel von diesen Prozessen ausgeschlossen)

Soziale Integration wird dabei von Heitmeyer wie folgt definiert: Sozial integriert ist, wer prinzipiell am öffentlichen Leben teilnehmen kann und dabei moralische Gleichbehandlung geniesst. Diese Definition ist sinnvoll und hilfreich zur Beurteilung der allermeisten Formen gesellschaftlicher Reaktion auf abweichendes Verhalten. Wer sich am Wochenende vom Geschäftsanzug in mit Silberknöpfen verzierte Ledergarnitur schmeisst und mit Hundert Sachen auf einer Harley Davidson über Bergpässe donnert, wird eine massive andere gesellschaftliche Reaktion auslösen als derjenige, der im Kreis 5 in Zürich zur harten Bronco-Szene gehört, obwohl beide rein äusserlich kaum zu unterscheiden sind. Allerdings greift die Definition aus sozialarbeiterischer Sicht insofern zu kurz, als dass sie gewissen Formen von abweichendem, dysfunktionalem oder gar sozial schädlichem Verhalten nicht ausschliesst, v.a. wenn dieses über lange Zeit nicht sichtbar ist oder zumindest durch das soziale Umfeld nicht wahrgenommen werden will. So ist aus Untersuchungen bekannt, dass die vier Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die an einem der auffälligsten Tötungsdelikte der letzten Jahre in der Schweiz (Mordfall von Allmen in Unterseen⁹¹) beteiligt waren, in Übereinstimmung mit dieser Definition tatsächlich gut integriert waren, was sie jedoch nicht von massiver Devianz und Delinquenz abhielt (Mäder, 2004⁹²).

Zudem besteht bei der ausschliesslichen Verwendung von der Definition sozialer Integration von Heitmeyer die Gefahr einer statischen Begriffsverwendung, der ein dynamisches Integrations- und Armutsverständnis entgegensetzen ist. Integration wird dabei als Gegenstück zu Desintegration betrachtet, wobei beides gleichzeitig eintreten kann (z.B. in Form der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe bei gleichzeitiger schmerzhaft erlebter Abwesenheit einer erwünschten Liebesbeziehung⁹³), ohne dass von einem gesellschaftlichen Ausschluss

⁹¹ Im Mordfall Marcel von Allmen wurde dieser von Mitgliedern seines eigenen „Geheimbundes“ kaltblütig ermordet und mit Gewichten versehen in den Thunersee geworfen, weil er gegen ein Schweigegelübde verstossen hatte. Die betroffenen (und zwischenzeitlich verurteilten) Täter waren auf den ersten Blick sozial integriert, litten jedoch unter grossen intrafamiliären Dysfunktionen, die jedoch gegen aussen verdeckt und deshalb weder therapeutisch noch sozialarbeiterisch behandelt wurden)

⁹² Interview im „Bund“ vom 12.3.2004, unter: <http://www.antifa.ch/Texte/040312bund>, Download am 19.03.04.

⁹³ Umgekehrt kann eine intensive Liebesbeziehung ebenfalls die soziale Integration gefährden, indem sich die Verliebten gegenseitig so stark durch die Intensität ihrer Liebesbeziehung vom gesellschaftlichen Leben abkoppeln, dass sie in einen Zustand der Desintegration gegenüber wesentlichen sozialen Zusammenhängen treten. Da dieser Zustand jedoch

gesprochen werden kann. Es besteht also grundsätzlich eine dynamische Wechselbeziehung zwischen Integration und Desintegration, die in der Regel zu keinen sozialen Ausschlüssen führen muss. Allerdings kann die Konzentration von desintegrativen Situationen – z.B. bei gleichzeitiger bzw. in Abhängigkeit voneinander auftretender Arbeitslosigkeit, Suchtabhängigkeit und schwacher sozialer Bindung – durchaus abweichendes soziales Verhalten begründen, welches zu gesellschaftlicher Sanktion und möglicherweise zu sozialer Ausgrenzung führt.

Soziale Integration bietet deshalb keinesfalls Gewähr für gesellschaftlich anerkanntes Verhalten und schützt selbst vor massivster Abweichung nicht. Allerdings kann das Fehlen von sozialer Integration zu grossen sozialen Problemen führen. Heitmeyer (1997) betont die Bedeutung von Desintegration als Ursache für zahlreiche soziale Probleme wie anomisches Verhalten, Kriminalität, Gewalt, Fremdenhass und der Zunahme von Rechtsextremismus.

Anstelle einer Dichotomie von Integration und Desintegration, Inklusion und Exklusion, „moralischer Gleichbehandlung“ und sozialer Kontrolle – um nur einige von möglichen dualistischen Dimensionen aufzuzeigen – ergibt sich aus diesen Beobachtungen vielmehr die Notwendigkeit, den verwendeten Integrationsbegriff um den Begriff der „inneren Integration“ zu erweitern. Mäder (ebd.) erwähnt in einem Interview zum vorgängig erwähnten Mordfall, dass sich bei den auf den ersten Blick aus einem gutbürgerlichen, integrierten Milieu stammenden Jugendlichen „weniger offensichtliche Werteververschiebungen“ ergaben, die den Jugendlichen gewalttätiges Verhalten in ihrem sozialen Milieu als problemlos erschienen liess.⁹⁴

Es erscheint mir daher vorerst ungeklärt, wie weit das Mass erreichter Integration eine sinnvolle gesellschaftliche Zielvorstellung darstellt, zumal sich scheinbar viele „integrierte“ Menschen dennoch auffällig und deviant verhalten. Die soziologische Systemtheorie Luhmanns sieht auf jeden Fall keine Notwendigkeit, Integration als Problem zu behandeln, da in ihren Augen die Gesellschaft grundsätzlich integriert ist, d.h. andernfalls als solche nicht bestehen würde. Luhmann (1997) interessiert sich in erster Linie dafür, in welcher Form Integration zu beobachten ist. Auch vermied der frühe Luhmann⁹⁵ eine Wertung der Integration gegenüber der Desintegration, was jedoch bei einer Reihe von SoziologInnen auf vehementen Widerspruch stösst. So kritisiert Kaufmann (1997) diese „neutrale“ Haltung der Systemtheorie und sieht soziale Inklusion als ein grundlegendes Postulat gesellschaftlicher Praxis, verbunden mit einem klaren Bekenntnis zu einem solidarischen Handeln.

Ein vorwiegend auf der Basis des Integrationsbegriffes geführter Diskurs rückt dagegen den Fokus weg von den gesellschaftlichen Bedingungen, welche zu Armut und Ausgrenzung führen, hin zur Verantwortung der Individuen, den entsprechenden Ausschluss selber zu überwinden. Max Bergman⁹⁶ hegt deshalb den Verdacht, dass mit der zunehmenden Betonung des Integrationsaspektes ein schrittweiser Abschied aus der gesellschaftlichen Verantwortung hin zu einem „*blaming the victim*“ erfolgt. Der vorliegenden Arbeit ist deshalb ein Gesellschafts- und Professionsverständnis unterlegt, welches sich am Begriff der Solidarität orientiert. Solidarität hat in der Sozialen Arbeit insofern eine hervorragende Bedeutung, als dass sie nicht als abstrakte Vision, sondern als Grundlage für das erfolgreiche Gelingen der vielfältigen Integrationsbemühungen dient.

Damit ist jedoch der Begriff Solidarität noch keineswegs operationalisiert. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die angestrebte Solidarität aus Not, Angst oder aus freien Stücken erbracht wird. Zudem besteht die Gefahr einer verordneten Solidarität, wie sie historisch in den „realsozialistischen“ Ländern in Osteuropa und deren Verbündeten in der Dritten Welt anzutreffen war. Letztere ist ein ideologisches Konstrukt, welches angesichts der Privilegien der jeweiligen Nomenklatura und den teilweise miserablen Lebensbedingungen der zur Solidarität

temporär ist (analog anderer Formen des vorübergehenden gesellschaftlichen „Ausstieges“ wie lange Aufenthalte in Klöstern, abgelegenen Orten oder Weltreisen), erfolgt anschliessend in der Regel wieder eine vollständige Reintegration, wenn auch meist in anderer Form als vor dem temporären Ausstieg. In (sehr) seltenen Fällen sind solche individuellen Ausstiege auch verbunden mit vorübergehendem Sozialhilfebezug.

⁹⁴ „Das bürgerliche Milieu schliesst Gewalt, Delinquenz und Rechtsextremismus keineswegs aus. Es hängt stark von den Sozialisationsbedingungen ab, wie sich ein Jugendlicher entwickelt. Ich hatte mit etlichen straffälligen Jugendlichen Kontakt, die sagten, es sei aus der Situation heraus passiert, dass sie gewalttätig wurden. Wenn man aber genauer hinschaute, merkte man, dass sie zum Beispiel Eltern oder andere Vertrauenspersonen hatten, die es richtig fanden, dass sie zugelernt hatten.“ (Ueli Mäder, Bund-Interview vom 12.3.2004)

⁹⁵ Interessanterweise hat Luhmann später – v.a. geprägt von den Eindrücken während eines Lateinamerikaufenthaltes – diese Position revidiert und trennte durchaus wieder zwischen Integration und Desintegration.

⁹⁶ Max Bergman (2005): „Some thoughts to the use of the term integration“, Einführungsreferat anlässlich des Doktorandenkolloquiums am Institut für Soziologie der Universität Basel vom 24.10.2005.

verpflichteten Bevölkerungsschichten häufig zu einer gegenteiligen Reaktion führte. Allen schönen Verlautbarungen in Berufskodexen, Leitbildern und politischen Programmen dürfte echte Solidarität nur sehr eingeschränkt aus freien Stücken erfolgen, sondern vielmehr durch befürchteten (Angst) oder erlebten (Not) sozialen Ausschluss – oder zumindest Verlust von bisherigen Errungenschaften, Besitzständen oder Privilegien – ausgelöst werden.

Dies führt uns gleichzeitig zurück zu Durkheims Verständnis von Solidarität als Integrationsmechanismus mit der Betonung des Übergangs von (traditioneller) „mechanischer“ zu (den modernen Produktionsverhältnissen angepasster) „organischer“ Solidarität⁹⁷ (Durkheim, 1999/1897). Damit wird nicht das eine mit dem anderen ersetzt, sondern vielmehr gestützt auf die moderne Arbeitsteilung eine neue Möglichkeit eröffnet, interessengeleitet an der Arbeitsgesellschaft teilzuhaben. Arbeit wird somit zusammen mit Solidarität zu einer zentralen Integrationsdimension. Der seit einigen Jahren feststellbare Integrationsdiskurs in der Sozialen Arbeit stellt somit keine moralische Aufforderung zur Solidarität dar, solange der Zugang zu Arbeit und anderen anerkannten Formen der Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen dadurch ermöglicht bzw. erleichtert werden kann.

Im historischen Kontext ist der Solidaritätsbegriff im Interessenkonflikt der „freien“ Städte gegenüber dem ländlichen Feudalsystem zu erwähnen, der die BewohnerInnen der Städte in einer gemeinsamen Sache verband. Eine herausragende Bedeutung erhielt der Solidaritätsbegriff erst in der französischen Revolution, welche – v.a. in der radikalen jakobinischen Ausprägung – das Recht auf Integration und Teilhabe im Zusammenhang mit einem radikalen Umbau der bisher feudalen Gesellschaftsordnung postulierte (vgl. u.a Kaufmann, 2003). Im Rahmen der Entstehung der Nationalstaaten und der ersten Sozialhilfe- bzw. Sozialversicherungssysteme im 19. Jahrhundert hat sich der Bezugsrahmen dieses Solidaritätsdiskurses zwar verschoben, existiert grundsätzlich jedoch weiter. Mit der Bedrohung des wohlfahrtsstaatlichen Konsenses und der Abwertung der sozialstaatlichen Institutionen im Zuge der globalisierten Wirtschaft ist der Wert von „Solidarität“ nun jedoch grundsätzlich in Frage gestellt. Bach (2000) betont, dass sozialpolitische Institutionenbildung seit einigen Jahren zum integralen Bestandteil der Marktbildung wurde, während bisher Sozialpolitik vor allem als politische Strategie zur Kompensation von Marktversagen und Marktrisiken verstanden wurde. Zudem setzte das herkömmliche Konzept des Sozialstaates einen territorial begrenzten und überschaubaren Gestaltungs- und Verteilungsraum voraus, innerhalb dessen eine auf dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit beruhende "moralische Ökonomie" ein Mindestmass solidarischen Handelns gewährleistete. Die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen verliehen dieser Solidarität Ausdruck und vermittelten gleichzeitig politische Legitimität für das nationale politische System (Bach, 2001). Durch den Bedeutungsverlust des einzelnen Staates, verbunden mit der wachsenden internationalen Verflechtung von Wirtschaft und Politik, wird sowohl der Zusammenhang von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik als auch der Zusammenhang von Produktionsverhältnissen und "generalisierter Gegenseitigkeit" gelockert (vgl. Kaufmann, 1997).

Eine dynamische Definition von Integration unter Zuhilfenahme der Solidaritätsdimension erscheint deshalb keinesfalls als gesichert. Im Gegenteil: angesichts der Verdrängung eines allgemeinen Solidaritätsdiskurses durch die Betonung von Eigeninteressen und Marktöffnung ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten in der Definition, welche Form von Integration denn mit „sozialer Integration“ überhaupt noch gemeint sein kann. Noch fragwürdiger wird eine allgemeine Zielsetzung der sozialen Integration angesichts des Umstandes, dass der Bezug von Sozialhilfeleistungen häufig in Verbindung mit erlebter und tatsächlicher Segregation steht. Dabei spielen auch soziogeographische Aspekte eine bedeutende Rolle. Farwick (2001) untersuchte die Ursachen und sozialen Folgen der räumlichen Konzentration von SozialhilfeempfängerInnen in mehreren deutschen Städten und kam zum Schluss, dass die festgestellte zunehmende Konzentration von SozialhilfeempfängerInnen in bereits bestehenden Armutsgebieten nicht als Folge entsprechender „Zuwanderung“ von weiteren armutsgefährdeten Personen zu erklären ist, sondern vielmehr durch eine erhöhte Verarmung der Bevölkerung in den Armutsgebieten selber begründet ist.

Soziale Integration als Postulat der Sozialen Arbeit sieht sich dadurch mit demographischen und strukturellen Veränderungen konfrontiert, welche in ihrer Umsetzung im Rahmen der Einzelfallarbeit für die betroffenen Sozialarbeitenden an den Kampf von Don Quichotte gegen Windmühlen erinnern muss. Erfolgreichen Integrationsbemühungen stehen in der Praxis gegenläufige Entwicklungen gegenüber, sei dies im ganzen Einzugsgebiet des Sozialdienstes, in einzelnen Gebieten, im sozialen Umfeld der betroffenen Person oder – was sicherlich die höchste Frustrationstoleranz für Helfende und Betroffene verlangt – im vermeintlich als erfolgreich betrachteten

⁹⁷ zu weiteren Ausführungen zur Theorie Durkheims s. Kap. 3.5.1.

Einzelfall. Die gegenläufige Entwicklung kann sich in zunehmender Arbeitslosigkeit, Ghettoisierung oder Marginalisierung im entsprechenden Gemeinwesen oder, wiederum auf den Einzelfall betrachtet, z.B. im Verlust eines mit viel Aufwand gesicherten Arbeits- oder Beschäftigungsplatzes oder in durch die hohe Belastung im Rahmen des Integrationsprozesses bzw. durch andere Faktoren ausgelöste Erkrankungen oder Suchtmittelabhängigkeiten. Der Forderung nach sozialer Integration stehen also starke äussere und innere Segregationstendenzen gegenüber, denen die Soziale Arbeit mit einer gewissen Ohnmacht gegenüber steht.

Zu einer differenzierten Betrachtung des Integrationsbegriffes und der historischen Bedeutung der Arbeit als Integrationsagentur gehört ein Blick auf die zunehmend prekären Formen der Beschäftigung bzw. der „Nicht-Beschäftigung“. Castel (2000) zeigt auf, dass eine ausschliessliche Integration über die Lohnarbeit weder heute noch historisch den realen gesellschaftlichen Lebensbedingungen entspricht. Mit „prekär Beschäftigten“ sind Personen gemeint, die keine klassisch abgesicherten Lohn- oder Gehaltsempfänger mehr sind, aber eben auch keine "richtigen" Arbeitslosen. Die Unsicherheit, die "Prekärität" ist für Castel eine neue Kategorie der modernen "Arbeit", keine abnorme Randerscheinung, sondern von der "Arbeitsgesellschaft" selbst hervorgebracht.⁹⁸

Der Zielvorstellung einer flächendeckenden sozialen und beruflichen Integration der SozialhilfeempfängerInnen und der Arbeitslosen vergisst, dass seit dem Mittelalter und erst recht seit der Entstehung des Kapitalismus Generationen von ArbeiterInnenfamilien in Zeiten der Rezessionen nur (wenn überhaupt) durch direkte Sozialhilfeleistungen vor der vollständigen Verelendung bewahrt werden konnten. Das Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Ausbau des Sozialstaates schien – zumindest im damit verbundenen gesellschaftlichen Diskurs – das Phänomen der gesellschaftlichen Armut sukzessive zum Verschwinden bringen zu können. Aber seit den siebziger Jahren leiden die westlichen Industriestaaten an einer Massenarbeitslosigkeit, die trotz unzähliger politischer und ökonomischer Massnahmen weiterhin auf hohem Niveau verharrt⁹⁹. "Wer", fragt Castel, *"würde heutzutage noch allen Ernstes behaupten wollen, wir gingen einer freundlicheren, offeneren Gesellschaft entgegen, die den Abbau der sozialen Ungleichheit auf ihre Fahnen geschrieben hätte und an einem maximalen Ausbau der sozialen Sicherung arbeitet?"* (Castel, 2000:17)

3.4 Soziale Kontrolle in der Sozialen Arbeit

Bourdieu (1997) sieht eine Zunahme der Aufgaben und Herausforderungen für die Soziale Arbeit im Zusammenhang mit den Folgen einer neoliberalen¹⁰⁰ Politik, die sich fortschreitend aus der Erfüllung klassischer sozialstaatlicher Aufgaben zurückzieht. Soziale Arbeit wird dadurch zu einem Element eines Nachtwächterstaates herabgestuft, das darauf ausgerichtet ist, die unerträglichsten Auswirkungen und Unzulänglichkeiten der Marktlogik zu mildern. Ein zentraler, von Bourdieu beleuchteter Widerspruch besteht im Wesentlichen darin, dass die der Sozialen Arbeit anvertrauten, gewaltigen Aufgaben und die trotz eines starken Wachstums des Sozialbereichs in den letzten 20 Jahren weiterhin ungenügenden, für Bourdieu gar „lächerlichen“ Mittel, die zur Verfügung stehen, weit auseinanderklaffen.

Der gesellschaftliche Auftrag steht auch im Zentrum der Beschreibung der gesellschaftlichen Legitimation der Sozialen Arbeit durch Lüssi (2001): *„Ihre Aufgabe, soziale Probleme zu lösen, ist ihr von der Gesellschaft gegeben. Diese Aufgabe stellt einen von der allgemeinen Meinung bejahten Leistungsauftrag dar, aus dem sich auch die gesellschaftliche Legitimation der Sozialarbeit ergibt. (...) Die Sozialarbeit ist von der Gesellschaft beauftragt, durch ihre Tätigkeit bestimmte wertorientierte Funktionen auszuüben, die im Interesse der Gesellschaft liegen. (...) Der Sozialarbeiter steht mitten darin, und diese Mittelstellung zwischen der Gesellschaft und den problembeteiligten Personen ist ein herausragendes Charakteristikum seines Berufes. Es handelt sich um eine mediatorsche Interposition, denn dem Sozialarbeiter obliegt es, in all seinem Handeln zwischen der Gesellschaft bzw.*

⁹⁸ Dies schildert Castel u.a. am historischen Beispiel der Kriminalisierung des Vagabundentums, bei der schon sehr früh die Empfehlung ausgesprochen wurde, mit Verhaftungen vorsichtig zu sein, *"um die Gefängnisse nicht zu überlasten"*.

⁹⁹ Die Bundesrepublik Deutschland erreichte im per Ende Januar 2005 mit einer Arbeitslosenquote von 12.1% bzw. über 5 Mio. Menschen den höchsten Stand seit der Nachkriegszeit bzw. seit der Einführung der Arbeitslosenstatistik („der Bund“, 2.2.2005).

¹⁰⁰ Mäder & Streuli (2002) erklären die neoliberale Politik als ideologische Antwort auf den von den 1950er bis 1980er Jahren andauernden Aufstieg der sozialen Marktwirtschaften, welche die Arbeitnehmenden an einen gemässigten Kapitalismus binden und systemgefährdende Radikalisierungen sozialer Interessenkonflikte vermeiden sollte. Neoliberale Ideologien dagegen stellen die Notwendigkeit eines solchen Regulatives in Frage und versuchen teilweise, die einseitige Verteilung des Eigentums zu legitimieren.

dem öffentlichen Interesse einerseits und den Interessen der problembeteiligten Individuen andererseits zu vermitteln.“ (2001:125)

Lüssi betont damit jedoch implizit die Unvermeidbarkeit sozialer Kontrolle in der Ausübung eines gesellschaftlichen Mandates. In diesem Sinne ist seine systemische Sichtweise ähnlich derjenigen von Luhmann, Bommers & Scherr u.a., auf die später in diesem Kapitel noch ausführlich eingegangen wird. Die soziale Kontrolle wird durch Lüssi als unausweichlich betrachtet, wobei es ihr durch den möglichst bewussten Umgang mit dem „doppelten Mandat“ zu begegnen gilt, ohne sie aber zu verleugnen: „Dabei geht es auf der einen Seite um Kontrollieren, Disziplinieren und Sanktionieren, auf der andern um Akzeptieren, Individualisieren und Aktivieren. (...) In einer Gesellschaft, in der echte demokratische Auseinandersetzungen möglich sind, stellt das ‚doppelte Mandat‘¹⁰¹ kein grundsätzlich unlösbares Dilemma für den Sozialarbeiter dar. Er handelt hier in einem lebendigen, flexibel interdependenten Kräftespiel, von dem er selbst und seine Institution ein beachtlicher Faktor ist, und er hat dabei, wie die Praxis zeigt, gute Chancen, allseitig befriedigende Problemlösungen zustande zu bringen.“ (2001:126)

Lüssis Erklärungen befriedigen insofern nicht, zumal selbst die heutige Strafverfolgung unbestrittenemassen als eine „moderne Form sozialer Kontrolle zur Verhinderung abweichenden Verhaltens“ (Magnin, 2003:282) gilt. Soziale Kontrolle wird in diesem Verständnis als verdichtete Erwartungsstruktur mit der offenen Absicht zur Identifikation des Individuums mit den übergeordneten gesellschaftlichen Erwartungen und somit zur Verinnerlichung gesellschaftlicher Normen verstanden.

Andere Autoren wehren sich gegen eine Übergewichtung von sozialer Kontrolle gegenüber den eigentlichen Hilfestellungen in der Sozialen Arbeit. Professionelle Hilfe als spezifisches Merkmal der Sozialen Arbeit bestehe im Gegensatz zur Nachbarschaftshilfe darin, dass diese in der Sozialen Arbeit nicht gegenseitig sein muss: „Offensichtlich ist die Entbindung der Hilfe vom Prinzip der Gegenseitigkeit eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass es zur Herausbildung von Sozialer Arbeit und ihrer organisierten Weiterentwicklung sowie zur Methodisierung, Verberuflichung und Verwissenschaftlichung des helfenden Handelns in der modernen Gesellschaft kommen kann. Eine weitere ist die Abwesenheit einer moralisch bindenden Verpflichtung zu helfen und damit verbunden mit einer Instanz, die Hilfsbedürftigkeit und die Art der erforderlichen Hilfe festlegt.“ (Bommers & Scherr, 2000:61)

Im Gegensatz zu den klassischen „helfenden“ Professionen wie der Psychologie, der Psychiatrie oder der Medizin mit ihren relativ klaren Zuständigkeitsbereichen hilft Soziale Arbeit in denjenigen Lebenslagen, in denen sich jemand nicht mehr selbst helfen kann und in denen niemand sonst mehr hilft. Diese Hilfestellung ist laut Bommers & Scherr (2000) nicht so unspezifisch, wie es der Sozialen Arbeit immer wieder vorgeworfen wird, sondern begründet dadurch eine „Einheit der Sozialen Arbeit in Differenz zu anderen Hilfeformen“ (ebd., 2000:63). Soziale Arbeit vermag für diesen Auftrag zwar erhebliche ökonomische, rechtliche, politische und erzieherische Mittel zu mobilisieren, stösst aber gleichzeitig in ihrem Tätigwerden auch auf erhebliche Kritik, Ablehnung und auf die wiederkehrende Mitteilung ihrer eigenen Entbehrlichkeit.

Soziale Arbeit beinhaltet eine breite Palette möglicher Interventionen, welche sich auf von Fall zu Fall unterschiedliche Kompetenzen und Legitimierungen abstützen. So ist in einzelnen Bereichen der Sozialen Arbeit wie z.B. in der Beratung von Drogenabhängigen oder bei der Klärung von Fragen des Kindeswohls ein spezialisiertes, wissenschaftlich fundiertes Fachwissen unerlässlich. Weniger offensichtlich ist diese theoretische Fundierung in Bereichen der Sozialen Arbeit wie der Sozialhilfe. Daraus auf die Entbehrlichkeit der professionellen Sozialhilfe zu schliessen, wäre eine ungenügende Folgerung: auch anerkannte Professionen wie die Medizin oder die Pädagogik umfassen weite Bereiche, die nicht wissenschaftlich abgestützt sind. Das Ziel einer (angehenden) Profession muss es jedoch sein, diese Fachlichkeit zu erwerben bzw. zu erhöhen, um dadurch die Gefahr der Dequalifizierung auf den Status von reinen Sozialtechnokraten¹⁰² zu reduzieren. Da das Erreichen dieser Fachlichkeit bedingt durch mangelndes spezifisches Fachwissen oder durch den Umstand, dass weiterhin eine Mehrheit der im ganzen Sozialbereich tätigen Personen über keine bzw. nur über eine ungenügende berufliche Qualifikation in der Sozialen Arbeit verfügen, eine auch im besten Falle nie ganz zu erreichende Zielvorstellung

¹⁰¹ Imoberdorf & Iseli sprechen von der öffentlichen Sozialhilfe als der eigentlichen Geburtsstätte des „doppelten Mandats“, wodurch „sich unsere Profession der Herausforderung gegenüber sieht, verwaltungs- und verfahrenstechnisch notwendige Modernisierungsschritte zu vollziehen, ohne die eigenen Kernkompetenzen zu verraten (2005:1). Dieser Spagat ist wie ein roter Faden Thema unzähliger sozialarbeiterischer Publikationen, meist mit der Einsicht, dass es kein Entrinnen aus dieser doppelten Verpflichtung gibt.

¹⁰² oder „Sozialmanager“, vgl. Kap. 5

darstellt, verbleibt eine grosse Ambivalenz bei der Ausübung sozialarbeiterischer Interventionen zur sozialen oder beruflichen Integration von Betroffenen.

In Anlehnung an Kronauer (2002) und an Simmel (1992/1908) vertrete ich daher die Position, dass diese Ambivalenz zwingend zum theoretischen Bezugsrahmen eines soziologischen Verständnisses der Debatten um soziale Integration und Ausgrenzung gehört. „Drinne“ und „Draussen“ wird dabei nicht als logische Alternative, sondern als ein Verhältnis der Gleichzeitigkeit verstanden. Interessanterweise erläuterte Simmel dies bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts am Beispiel des Fürsorgeempfängers und dessen besonderen sozialen Status. Kronauer erläutert dies wie folgt:

„Als blosses Objekt der gesellschaftlichen Fürsorge, ohne Recht in sich selbst, befindet sich der Arme der Gesellschaft gegenüber in der Position des Ausgeschlossenen. Indem sich die Gesellschaft ihm gegenüber jedoch auf diese besondere Weise verhält, bleibt er ein Teil von ihr. Simmels Analyse bindet den Ausgrenzungsgedanken an die Ungleichheit in der Gesellschaft zurück. Durch das Fürsorgeverhältnis schützt die Gesellschaft weniger den Armen als den gesellschaftlichen Status quo. Zugleich weist er jedoch nach, dass es sich bei der Gleichzeitigkeit des Drinnen und Draussen um ein Ungleichheitsverhältnis besonderer Art handelt.“ (2002:22). Als Illustration des ambivalenten Charakters von Interventionen kann folgendes Praxisbeispiel¹⁰⁴ angeschaut werden:

Praxisbeispiel:

Die 45jährige alleinstehende Person X. wird – nachdem sie von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurde – seit einigen Monaten von der Sozialhilfe unterstützt. Die Gründe für die lang andauernde Arbeitslosigkeit sind unklar: einerseits verfügt X. über keine qualifizierte Berufsausbildung, hat jedoch während über 20 Jahren in einem Betrieb im Aussendienst gearbeitet. Die Entlassung erfolgte aus betrieblichen Gründen. In den seither verflossenen drei Jahren hat X. zweimal an einem sechsmonatigen Beschäftigungsprogramm der Regionalen Arbeitsvermittlung sowie an mehreren Kursen zur Bewerbungstechnik und Persönlichkeitsentwicklung teilgenommen. X. ist seit der Aussteuerung vollkommen entmutigt und sieht für sich zurzeit keine beruflichen Perspektiven. Zudem hat X. Mühe damit, eine geregelte Tagesstruktur zu finden und hält sich daher häufig in Wirtschaften auf. Da seit der Aussteuerung das Geld dafür nur noch eingeschränkt reicht, trinkt X. vermehrt für sich alleine zu Hause. Im Gespräch mit dem Sozialarbeiter ist X. sich bewusst, dass dies eine schlechte Form der Gestaltung des Tagesablaufes ist. X. bestreitet aber, ein Alkoholproblem zu besitzen, zumal er auch während der langen Tätigkeit im Aussendienst regelmässig „2 bis 3 Glas Wein pro Tag“ getrunken habe. Wer nicht bereit sei, mit den Kunden ein Glas oder zwei zu trinken, gehöre nicht in den Aussendienst. Allerdings räumt X. ein, dass es für ihn schwierig sein werde, im Aussendienst wieder eine Anstellung zu finden. Er möchte deshalb durch den Sozialdienst eine komplette Umschulung zum Lokomotivführer finanziert erhalten. Dies ist jedoch weder finanziell möglich noch angesichts der Vorgeschichte von X. realistisch. Der Sozialdienst verpflichtet ihn deshalb nach mehreren fruchtlosen Gesprächen über Alternativen zur von X. selber vorgeschlagenen Umschulung dazu, während sechs Monaten in einem Recycling-Projekt mitzuarbeiten, um dort wieder eine geregelte Tagesstruktur zu erhalten.

Die X. auferlegte Verpflichtung stellt ein anschauliches Beispiel einer eingeforderten „Gegenleistung“ in der öffentlichen Sozialhilfe dar. Von den SozialhilfeempfängerInnen wird dabei verlangt, dass sie eine Arbeits-, Bildungs- oder soziale Integrationsleistung als Gegenleistung für die erhaltene materielle Unterstützung erbringen. Obwohl die entsprechende Leistungspflicht – zumindest in der schweizerischen Sozialhilfepraxis – in der Regel auf Freiwilligkeit beruht, bestehen trotzdem erhebliche Sanktionsmittel bei Fehlverhalten bzw. verweigerter Teilnahme (zumindest in der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenen). Neben der Kürzung der Sozialhilfeleistung um 10 bis 25%¹⁰⁶ bestehen die Sanktionen auch in der realen oder imaginären Gefahr der öffentlichen Blossstellung im Rahmen des Sanktionsverfahrens (z.B. durch Anhörung vor der Sozialhilfekommission, vielstufige und für Betroffene undurchsichtige Rekursverfahren etc.).

Noch verstärkt werden mögliche exkludierende Tendenzen durch neue Regelungen in der Sozialhilfe, welche bereits generelle Kürzungen des sozialen Existenzminimums bei Beginn der Unterstützung vorsehen. Die Unterstützung wird dadurch für alle Betroffenen bereits zu Beginn der Unterstützungsdauer um einen beträchtlichen Betrag gekürzt: „Sofern die bedürftige Person jedoch nachweist, dass sie sich genügend um ihre berufliche

¹⁰⁴ Dieses Praxisbeispiel beruht auf Praxiserfahrungen von im Rahmen dieser Arbeit befragten Sozialarbeitenden oder von mir bekannten Sozialarbeitenden.

¹⁰⁶ Solche Kürzungen sind möglich gestützt auf die Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe, SKOS, 2005.

und soziale Integration bemüht, hat sie Anspruch auf die heute geltenden Ansätze. Mit dieser Regelung werde ein Anreiz geschaffen, eigene Aktivitäten zur Behebung der Ursache der Bedürftigkeit zu entwickeln und kooperativ an der Verbesserung der Situation mitzuarbeiten“¹⁰⁷. Der fließende Übergang zwischen individuellem Normverstoss und gesellschaftlich-legitimierter sozialer Kontrolle wird in dieser Massnahme deutlich: Sanktionen werden bereits prophylaktisch und systematisch angewendet, um im Falle eines Wohlverhaltens – falls dieses der zuständigen Person oder Behörde nachgewiesen oder zumindest überzeugend dargelegt werden kann – wieder aufgehoben werden zu können¹⁰⁸.

Unter dem Blickwinkel möglicher Ausgrenzungstendenzen erscheint es ebenfalls als problematisch, wenn eine Sozialhilfebehörde nach erbrachter (und in Form von Fürsorgeleistungen vergüteter) Arbeitsleistung in einem Arbeitsprogramm die ausbezahlten Unterstützungsbeiträge wieder zurückfordert. Solche Rückforderungen führen jedoch regelmässig zu Protesten der Betroffenen und können im Falle eines Rekurses vielfach nicht vollzogen werden.¹⁰⁹ Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob die in den meisten Kantonen gesetzlich verankerte Rückerstattungspflicht für Sozialhilfeleistungen bereits eine Art Generalabschreckung darstellt, welche auch bei fehlender juristischer Umsetzbarkeit ihren Zweck erfüllt. Die Erfolgchancen einer verwaltungsrechtlichen Beschwerde sind für die Betroffenen zudem äusserst unsicher, wie ein Rekursfall gegen eine andere sozialhilferechtliche Behördenverfügung zeigt: Das zuständige Gericht fand es rechtens, dass eine Fürsorgebehörde eine Mutter von vier schulpflichtigen Kindern, die seit Jahren von der Sozialhilfe unterstützt wurde, zu einem Einsatz in einem Arbeitsprogramm zwingen kann, obwohl dies paradoxerweise zu zusätzlichen Sozialhilfekosten für die Kinderbetreuung und den Einsatz im Beschäftigungsprogramm führte.¹¹⁰

In der Sozialhilfepraxis wird zwar die bei einem Einsatz in einem Arbeitsprogramm geleistete Sozialhilfeunterstützung vor einer staatlichen Rückerstattungsforderung geschützt, jedoch nicht die Mutter, welche sich für die Erziehung ihrer Kinder zuständig fühlt und sich daher nicht in einem Beschäftigungsprogramm engagieren möchte. Die Durchsetzung entsprechender fürsorgerechtlicher Massnahmen und somit die Existenz sozialer Kontrolle hängt also weniger von der existierenden gesellschaftlichen Norm, sondern vielmehr von den jeweiligen Bezugsgruppen ab, welche über die Reaktionen auf Normverstösse und die Angemessenheit von Reaktionen wachen (Peters, 1989).

Allerdings kann soziale Kontrolle durchaus auch als soziale Bindung und Einbettung betrachtet werden, welche Menschlichkeit und Sicherheit ermöglicht. Dieser Aspekt wird von Richard Sennett (1998) in seiner Kritik der Kultur des neuen Kapitalismus deutlich: *„Soziale Bindung entsteht am elementarsten aus einem Gefühl gegenseitiger Abhängigkeit. Nach den Losungen der neuen Ordnung ist Abhängigkeit eine Sünde; der Angriff auf rigide bürokratische Hierarchien soll die Menschen strukturell aus der Abhängigkeit befreien, ihre Bereitschaft, Risiken auf sich zu nehmen, dient angeblich ihrer Selbstversicherung und tritt an die Stelle der Ergebnisheit in das Unvermeidliche.“* (Sennett, 1998:191)

Weitgehende Einigkeit besteht in der soziologischen Literatur darüber, dass es für die Definition von sozialer Kontrolle unerheblich ist, ob die entsprechenden Massnahmen von den Adressaten als Kontrolle, Sanktion oder Hilfe verstanden werden. Die entsprechenden Überlegungen werden häufig in Verbindung mit der Sozialarbeit angestellt. So sieht Peters (1989) die Einweisung einer Person in ein Erziehungsheim oder eine psychiatrische Anstalt durchaus als soziale Kontrolle, auch wenn der einweisende Sozialarbeiter überzeugt ist, damit lediglich „Hilfe“¹¹¹ zu leisten, indem er dadurch zukünftiges abweichendes Verhalten verhindert. Selbst wenn die eingewie-

¹⁰⁷ Berner Zeitung vom 27.2.2004, Artikel über die neue Unterstützungspraxis, wie sie der Kanton Bern auf anfangs 2005 vorsah (und anschliessend teilweise umgesetzt hat, wobei die Unterstützungsbeiträge gestützt auf die per 1.1.2005 geltenden neuen SKOS-Ansätze für die Sozialhilfe generell gekürzt wurden, so z.B. der monatliche Grundbedarf für eine Einzelperson, der von 1076 auf 960 Franken pro Monat reduziert wurde, s. Berner Zeitung vom 30.5.05, Interview mit Walter Schmid, SKOS-Präsident).

¹⁰⁸ Widerstand gegen einen solchen „Generalverdacht“ gegenüber Sozialhilfeabhängigen bzw. gegen die damit verknüpfte Vorstellung eines segmentierenden Sozialstaates zeigt sich sporadisch in Form von öffentlichen Debatten, siehe z.B. „der Bund“ vom 24.5.2005: *Sozialer Staat – nur für Brave? Fordernde Fürsorge – die Schraube wird angezogen: Berner Podium über Sozialhilfe mit „Zuckerbrot und Peitsche“*.

¹⁰⁹ Zumindest in den dokumentierten und veröffentlichten Fällen musste die Fürsorgebehörde diesen Entscheid wieder umstürzen. Siehe z.B. Beobachter 7/2000 *„Sozialhilfe: Rückzahlungspflicht ist Gift für die Motivation“*.

¹¹⁰ Siehe „der Bund“ vom 22.3. und 28.3.2001.

¹¹¹ Auf eine umfassende Exploration des Hilfebegriffes in der Sozialen Arbeit verzichte ich und verweise auf die zahlreiche Fachliteratur zu diesem Thema, z.B. Bommers/Scherr, 2000; Lüssi, 2001.

sene Person mit der Massnahme vollumfänglich einverstanden ist (oder diese sogar selber beantragt), besteht somit Grund zur Annahme, dass es sich dabei um eine Wirkung sozialer Kontrolle handelt.

Peters stellt denn auch die Frage, ob die Hilfestellung des Sozialarbeiters bei der Ausfüllung des Sozialhilfeantrages bereits ein Akt der sozialen Kontrolle darstellt. Er beantwortet die Frage mit ja, falls der Sozialarbeiter bei Unterlassung des Sozialhilfeantrages abweichendes Verhalten (z.B. Delinquenz, Sucht, Gewalt, psychische Erkrankung) erwartet. Als Operationalisierung des Begriffes der sozialen Kontrolle schlägt Peters deshalb vor, bei jeder Kontrollhandlung abzuklären, welcher Handlungsanlass in der Wahrnehmung des handelnden Kontrolleurs besteht (Peters, 1989). Damit lässt sich auch der in der vorliegenden Arbeit gewählte Fokus auf den in der Sozialhilfe tätigen Sozialarbeitenden begründen, welche letztlich von Fall zu Fall selber entscheiden, ob ein bzw. welcher Handlungsanlass gegeben ist.

Mittels einer umfassenden Befragung von Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten habe ich versucht, die Hintergründe von sozialarbeiterischen Interventionen zu ergründen. Die auf einer Selbstbeurteilung beruhenden Einschätzungen der Sozialarbeitenden (siehe Kap. 6) erlauben – dies sei bereits an dieser Stelle verraten – jedoch keine eindeutigen Rückschlüsse auf eigentliche „Agenten“ der sozialen Kontrolle, welche das Handeln der Sozialarbeitenden beeinflussen. Der jeweilige Handlungsanlass scheint vielmehr situativ zu sein, d.h. müsste auf den Einzelfall bezogen erhoben werden.¹¹²

Dennoch gibt es in der in dieser Arbeit aufgeführten soziologischen und sozialarbeiterischen Fachliteratur sowie in den erwähnten Untersuchungen der sozialarbeiterischen Praxis verbindliche Anhaltspunkte dafür, dass die Akteure der sozialen Kontrolle durchaus Sozialarbeitende sein können und diese nicht nur eine „neutrale“ und ausführende Rolle bei der Umsetzung der gesellschaftlichen Normen innehaben.

3.4.1 Der soziale und berufliche Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe

Eine in diesem Sinne durchaus „parteiische“ Funktion übernimmt die Sozialarbeit durch den Reintegrationauftrag der öffentlichen Sozialhilfe, welcher anstrebt, die SozialhilfeempfängerInnen wieder in die Lage zu versetzen, ihre private Reproduktion ohne fremde Hilfe zu sichern: *„Die Sozialhilfe bearbeitet also Abweichungen von der Norm der privaten Reproduktion. Welche Formen der privaten Reproduktion gesellschaftlich als normadäquat betrachtet werden, zeigt sich darin, welche sozialen Risiken und Lebenslagen in den Zuständigkeitsbereich der Sozialhilfe fallen. Aber die Sozialhilfe ist nicht nur funktional auf die Bearbeitung aktueller Abweichungen ausgerichtet, denn ihr obliegt auch die Regulierung potenzieller Abweichungen. Die Art und Weise dieser Bearbeitung deutet daraufhin, dass auch die generalisierten Erwartungen an die Norm der privaten Reproduktion zu stabilisieren sind. Sie (die Sozialhilfe, Anm. des Verf.) muss gewährleisten, dass die Mitglieder der Gesellschaft grundsätzlich bereit sind, sich privat zu reproduzieren.“* (Baumgartner, 1998:14)

Dadurch entsteht ein beträchtlicher sozialer Erwartungsdruck auf die EmpfängerInnen von Sozialhilfe. Dahinter sehen verschiedene Autoren – u.a. Sennett – einen grundsätzlichen Angriff auf den Wohlfahrtsstaat, durch den jene, die von diesem abhängen, mit dem Verdacht belegt werden, sie seien soziale Parasiten: *„Die Zerstörung von sozialen Auffangnetzen und staatlichen Hilfsorganisationen wird mit dem Argument gerechtfertigt, die Wirtschaft des Staates brauche mehr Flexibilität – als ob die Parasiten die dynamischeren Mitglieder der Gesellschaft behinderten (...) Die Ideologie des sozialen Parasitentums ist ein mächtiges Disziplinierungsmittel am Arbeitsplatz“* (Sennett, 1998:192). Sennett führt weiter aus, dass historisch das Eingeständnis von Abhängigkeit und Bedürftigkeit in der Regel mit keinerlei Scham verbunden war. Selbst im Frühkapitalismus war die offene Anerkennung gegenseitiger Abhängigkeit die Grundlage für vertrauensvolle und langfristige Geschäftsbeziehungen.

Armut ist zudem nur in Abhängigkeit von seinem Gegenpart, dem Reichtum, zu verstehen, da Armut erst entsteht, wenn Teile der Bevölkerung durch niedrige Entlohnung oder durch ungleich verteilte Eigentums- und Anspruchsrechte von der Teilhabe am vorhandenen gesellschaftlichen Reichtum ausgeschlossen sind: *„Besitzlose und Besitzende stehen demnach in einer dialektischen Beziehung und sind auf eine merkwürdige Art und Weise definitorisch und praktisch voneinander abhängig. Diese Beziehung ist ausgesprochen asymmetrisch. Sie*

¹¹² Entsprechende qualitative Studien wurden vor kurzem publiziert (Maeder/Nadai, 2004) oder sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit im Rahmen von Forschungsprojekten an den Fachhochschulen für Soziale Arbeit am Entstehen.

aufgelegt den Armen die Bürde der Lebensführung als ein Überleben in einer prinzipiell materiell gut ausgestatteten Gesellschaft“ (Maeder/Nadai: 2004:9). In der Weiterführung dieser Überlegungen sehen Maeder & Nadai neben dem untrennbaren Paar von Armut und Reichtum auch jenes von Armut und Sozialstaat bzw. seiner Organe, welche stark aufeinander einwirken und dadurch in hoher Abhängigkeit zueinander stehen. Der öffentliche Diskurs darüber ist meist verkürzt und beschränkt sich auf die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen, die ausbezahlten Sozialhilfekosten und deren naturgemäss starke Schwankung nach oben bzw. nach unten: „Damit werden die alltäglichen Bürden der Armut kaum mehr thematisiert und Armut wird dazu oft zu einem individuellen Problem der ‚Fälle‘ umgedeutet. Die so durch sozialpolitische Diskurse verkürzten Wirkungen der Sozialhilfe erzeugen systematisch blinde Flecken“ (ebd.:8).

Auf politische Diskurse gestützte Zuschreibungen wie die des „sozialen Parasitentums“ oder der „sozialen Hängematte“¹¹³ wurden in den USA bereits in der 1980er Jahren mehrheitsfähig und führten letztlich zum massiven Abbau der sozialen Existenzsicherung – „*to end welfare as we know it*“ – durch die Regierung Clinton in der 90er Jahren des letzten Jahrhunderts (siehe Kap. 4). Damit verbunden war auch die *underclass* Debatte, in der die Bildung einer dauernden sozialen Unterschicht mit eigenen sozialen, kulturellen und politischen Wertmassstäben angeprangert und mit dem „ausufernden“ Sozialstaat in Verbindung gebracht wurde. Obwohl Untersuchungen in den USA wie auch in Europa zeigten, dass der Bezug von Sozialhilfeleistungen keineswegs ein auf Dauer angelegter „*lifestyle*“ ist,¹¹⁴ dürfte sich in einer breiten Öffentlichkeit das Bild des schmarotzenden Fürsorgeempfängers vermehrt verankert haben.

Wieweit solche diskursive Praktiken eine direkte oder indirekte Auswirkung auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe besitzen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschliessend untersucht werden. Unbestritten ist es jedoch, dass die Sozialhilfe in der Schweiz wie auch im internationalen Kontext in den letzten Jahren zunehmend unter gesellschaftlichen Druck geraten ist. Auf diesen Druck entwickelten die Sozialhilfebehörden und die ihnen vorgesetzten politischen Entscheidungsinstanzen v.a. folgende vier unterschiedlichen Gegenstrategien:

1. Aufhebung von bisherigen Leistungskategorien¹¹⁵
2. zeitliche Beschränkung von Leistungen¹¹⁶
3. Herabsetzung der Unterstützungsbeträge und –limiten¹¹⁷
4. Forderung von Gegenleistungen bzw. der Teilnahme an beruflichen oder sozialen Integrationsmassnahmen¹¹⁸

Allen vier Strategien ist ein vorwiegend negatives Bild der SozialhilfeempfängerInnen unterlegt, welche sich in der Vorstellung der entsprechenden politischen EntscheidungsträgerInnen offensichtlich nur unter dem Druck der Androhung von Leistungskürzungen und –beschränkungen verbunden mit der Forderung nach Erbringung einer Gegenleistung aus ihrer Passivität bzw. Lethargie bringen lassen. Allen Strategien scheint der Glaube an eine hypothetische Verhaltensannahme unterlegt zu sein, dass die davon betroffenen Personen in der Lage sind, sich durch die Teilnahme am Arbeitsmarkt ohne weitere Hilfestellung zu integrieren bzw. aus der Armut zu befreien, dies quasi nach dem Motto „sich am eigenen Schopf aus dem Dreck ziehen“.

Eine mögliche – angeblich unbeabsichtigte – Auswirkung von solchen Sozialreformen besteht in Form eines zusätzlichen sozialen Ausschlusses von beträchtlichen Schichten der Gesellschaft, verbunden mit Anzeichen

¹¹³ SKOS-Präsident Walter Schmid äussert sich in einem ganzseitigen Zeitungsinterview zum 100-Jahre-Jubiläum der SKOS zur „SVP-Kampagne gegen Sozialhilfemissbrauch“: „*Schon vor 100 Jahren wurde gesagt, es gebe viele Schmarotzer und Profiteure. Die wirklichen Verbesserungen wurden nicht mit solchen Schlagworten erreicht.*“ (Berner Zeitung vom 30.5.2005)

¹¹⁴ Zwar werden über die Hälfte der SozialhilfebezügerInnen in der Schweiz (die Anzahl der während mehr als einem Jahr sozialhilfeunterstützten Haushalte liegt zwischen 55% bis 63%) länger als 1 Jahr unterstützt, wobei wirkliche Langzeitfälle sehr selten sind und nur rund 30% der Fälle letztlich durch Sozialversicherungsleistungen abgelöst werden (bei einem Drittel der Fälle erfolgt die Ablösung aufgrund einer verbesserten wirtschaftlichen Situation). Verlässliche Angaben über Dauer und Ausstieg aus der Sozialhilfe fehlen zurzeit jedoch noch, da die entsprechenden Datenbanken (welche die Dynamik des Sozialhilfebezuges auch bei einem Orts- bzw. Kantonswechsel weiterverfolgen) erst im Aufbau sind (Quelle: „Erste Resultate der schweizerischen Sozialhilfestatistik“, Fluder, 2004).

¹¹⁵ Z.B. Ausschluss der alleinstehenden Personen aus der Sozialhilfeunterstützung in den USA.

¹¹⁶ Z.B. Beschränkung von Fürsorgeleistungen für armutsbetroffene Familien in den USA auf 2 - 4 Jahre.

¹¹⁷ Z.B. durch die Reduktion des Grundbedarfes in den SKOS-Richtlinien, wie in der Schweiz per 2005 erfolgt.

¹¹⁸ Ebenfalls in den SKOS-Richtlinien vorgesehen.

einer Verschiebung von der Sozialpolitik in den Strafvollzug und in den freiwilligen bzw. wohltätigen Sektor. Es ist dabei von grossem Interesse zu verfolgen, ob diese Verstärkung des strafenden und des karitativen Charakters sozialer Kontrolle – d.h. die Delegation an die Institutionen des Strafvollzuges und der privaten Wohltätigkeit – mittelfristig zu einer vollständigen Abgabe der staatlichen Verantwortung in der Armutsbekämpfung führt.¹¹⁹

3.4.2 Soziale Kontrolle in Gegenleistungsmodellen der öffentlichen Sozialhilfe

In den bisherigen Ausführungen in diesem Kapitel standen traditionelle Erwartungshaltungen sowie spezifische oder generelle Sanktionen im Mittelpunkt. In den letzten Jahren hat sich zunehmend eine breite fachliche Debatte in der Sozialhilfe entwickelt, welche das Erbringen von Gegenleistungen für den Bezug von materiellen Sozialhilfeleistungen einfordert. So steht eine im Jahr 2005 in Kraft getretene Reform der SKOS-Richtlinien (SKOS, 2005) unter dem Motto von „Leistung und Gegenleistung“. Dem Gegenleistungsmodell der schweizerischen Sozialhilfe sind dabei Vorstellungen von erwünschten Verhaltensänderungen hinterlegt, welche die soziale Integration explizit als Ergebnis der Massnahmen und damit verbundener konkreter Projekte sehen. Durch diese Verbindung zwischen dem über die sozialarbeiterische Intervention tradierten Anspruch auf soziale Integration und deren vorgegebener Form ergibt sich eine besondere Ausprägung sozialer Kontrolle, die - wie ich dies bereits in den einleitenden Orientierungshypothesen dargelegt habe – von den Betroffenen als soziale Disziplinierung, Ausgrenzung oder Stigmatisierung empfunden werden kann. Die Problematik, welche die Verknüpfung von Beratungsangeboten und finanziellen Unterstützungsleistungen mit konkreten Ansprüchen an gewisse „integrierende“ Aktivitäten auslöst, ist daher ein zentrales Augenmerk der vorliegenden Arbeit.

Die Forderung nach „Gegenleistungen“ in der öffentlichen Sozialhilfe wird seit einiger Zeit häufig in Verbindung mit einem Modell der „aktivierenden“ Sozialarbeit gebracht, in dem die KlientInnen aktiv in die Zielerreichung einbezogen werden. Damit verbunden ist auch ein Appell an die Selbstverantwortung der Hilfeempfangenden, die zwar zu gleichberechtigten Partner aufwertet werden, dafür aber auch die volle Verantwortung für ihre Notlage und die zu unternehmenden Integrationsschritte zu übernehmen haben. Maeder/Nadai (2003) haben dieses Dilemma wie folgt ausgedrückt:

In modernen Sozialstaaten kommt der Sozialen Arbeit als Über- und Durchsetzerin staatlicher Ordnungskonzeptionen eine zentrale Rolle zu. Ein wichtiger Bezugspunkt sozialarbeiterischer Konzepte ist gegenwärtig der aktivierende Staat, der sich auf die Gewährleistungsverantwortung für die Wohlfahrtsproduktion

¹¹⁹ Diese Tendenz ist im übrigen nicht nur in der sozialen Sicherung für die untersten Einkommensschichten, sondern auch in der zunehmenden Infragestellung staatlicher Aufsicht in den zentralen sozialen Sicherungsinstitutionen wie die Gesundheits- oder Altersversorgung festzustellen, ausgedrückt z.B. in Privatisierungstendenzen im Gesundheitsbereich wie z.B. bei den bisher öffentlichen Spitälern (z.B. in Form der Abstimmung über das Spitalversorgungsgesetz im Kanton Bern im Sommer 2005) oder sogar der Privatisierung der elementaren Altersvorsorge (z.B. in Form der vorgeschlagenen Privatisierung der AHV in den USA, s. „State of the Union Address“ von Präsident G.H. Bush vom 25.1.2005).

¹²² Erste Forschungsergebnisse über entsprechende Selektionen oder Ungleichbehandlungen liegen ansatzweise über das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe vor, ohne jedoch eindeutige Schlüsse zu ermöglichen. So lautet eine vorläufige Schlussfolgerung von Nett et al. (2005:51) wie folgt: „Auffallend ist insbesondere, dass an die Gesuchstellenden im Rahmen des Aufnahmeverfahrens zum Teil stark voneinander abweichende Anforderungen und Erwartungen gestellt werden (z.B. Grad der Selbstständigkeit beim Beschaffen und Ausfüllen der notwendigen Unterlagen und Formulare). Ebenso fällt auf, dass die Phase des Aushandelns der persönlichen Hilfe in vielen Sozialdiensten schwach ausgeprägt ist, und zwar sowohl in Bezug auf die Standardisierung wie auf die Verbindlichkeit des Verfahrens.“ Die Autoren empfehlen deshalb eindrucksvoll weitere Forschungsbemühungen über den Zugang zur Sozialhilfe, den Verlauf des Aufnahmeverfahrens aus Sicht der KlientInnen sowie die Auswirkungen unterschiedlich strukturierter Aufnahmeverfahren auf die (Nicht)Inanspruchnahme von Leistungen sowie auf den weiteren Verlauf des Hilfsprozesses.

zurückzieht und seine Bürgerinnen und Bürger ermuntert, gesellschaftliche Aufgaben in Eigenregie zu übernehmen. Der „aktive Sozialbürger“ hat Risiken und Problemlagen grundsätzlich selbst gesteuert zu bewältigen – auch dann, wenn er oder sie bereits an den Zumutungen einer autonomen Lebensführung gescheitert ist. Hilfe soll grundsätzlich an „Gegenleistungen“ der Unterstützten gebunden werden. Derartige Vorstellungen schliessen an das neoliberale Dispositiv des unternehmerischen Selbst an, das den homo oeconomicus als Generalregulierungsschema für die Bearbeitung des Sozialen schlechthin empfiehlt. In der Praxis kollidiert diese Stossrichtung mit historisch älteren, aber nach wie vor wirkmächtigen Modellen des Umgangs mit den Armen. (Maeder/Nadai, 2003:45)

Maeder & Nadai stellen somit eine beträchtliche Verschiebung der gesellschaftlichen Konstruktion des Menschenbildes fest: von einem grundsätzlich leistungsfähigen Menschen, der ohne eigenes Verschulden in Notlagen und Abhängigkeiten gelangen kann, für die staatlich regulierte Unterstützungen und Hilfestellungen vorgesehen sind, hin zu einem unternehmerisch-ausgerichteten Menschen, der ausschliesslich gestützt auf eigene oder mit Hilfe von Dritten zu erschliessenden Ressourcen aus jeder Notlage oder Bedürftigkeit findet.

3.5 Ursprünge des Konzeptes der sozialen Kontrolle

Nach der ersten Beleuchtung von Konzepten, Terminologien, Entwicklungen und Tendenzen auf den drei Ebenen Sozialpolitik, Soziale Arbeit und Sozialhilfe wende ich mich im Folgenden noch etwas eingehender der historischen Entwicklung des Begriffes der sozialen Kontrolle zu. Ein solcher Exkurs ist erforderlich, um eine missverständliche Verwendung des Begriffes zu verhindern bzw. um die Verbindung zwischen einer rein soziologischen und der mit der vorliegenden Arbeit erweiterten Begriffsverwendung herzustellen.

3.5.1 Emile Durkheims Konzept der sozialen Kontrolle

Die Entwicklung des Konzeptes der sozialen Kontrolle geht weit in die Entstehungsgeschichte der soziologischen Theorie zurück. Bereits Emile Durkheim (1999, Original 1897) erkannte, dass soziale Kontrolle ein grundlegender Bestandteil sozialen Daseins ist, der das gesellschaftliche Leben unaufhörlich reguliert. In seinen Werken über die soziale Arbeitsteilung und den Selbstmord entwickelte Durkheim methodische und theoretische Grundlagen des Konzeptes der sozialen Kontrolle. Der äussere Zwang ist nach Durkheim eine den individuellen Neigungen konträre Kraft. Gesellschaftliche Pflichten und Rechte, allgemeine Sitten, religiöse Überzeugungen und politische Grundsätze sind daher nicht durch den einzelnen geschaffen, sondern werden durch Erziehung übernommen.

Die von Durkheim für die Durchsetzung der sozialen Kontrolle verantwortlichen Institutionen sind in erster Linie die Ehe, die Familie und die Religion. Bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert verloren diese gesellschaftlichen Institutionen aufgrund der zunehmenden Arbeitsteilung, Differenzierung und räumlichen Mobilität in der industriellen Gesellschaft an Bedeutung, weshalb soziale Gruppen an ihre Stelle treten. Durkheim sprach dabei von der Entwicklung von einem Gesellschaftszustand der „mechanischen Solidarität“ zu einem Zustand der „organischen Solidarität“, wozu jedoch die jeweilige Gruppe als soziales Organ im öffentlichen Leben akzeptiert sein muss und zudem eine Funktion erhält, die nur von ihr und keiner anderen Gruppe erfüllt werden kann. Das heisst, die einzelnen Gruppen dürfen nicht isoliert und vom Rest der Gesellschaft getrennt sein. Durkheim wehrte sich damit gegen jegliche Form von gesellschaftlicher und sozialer Ausgrenzung: *„In der Tat, nur unter dieser Bedingung (d.h. keine Isolation von einzelnen Gruppen) kann die Bewusstheit der öffentlichen Wohlfahrt im individuellen Bewusstsein dauerhaft wach gehalten werden“* (Durkheim, 1999/1897:382).

Durkheim war sich jedoch der durch Industrialisierung und fortgeschrittene Arbeitsteilung verursachten Widersprüche durchaus bewusst. Die von ihm angestrebte „organische Solidarität“ ist denn auch nicht kultureller, sondern eher sozioökonomischer und struktureller Natur. Die gesellschaftliche Arbeitsteilung zeichnet sich durch grosse Vor- und Nachteile für die gesellschaftlichen Individuen aus: zum einen ständige Dissoziation und Trennung, zum anderen Integration in eine arbeitsteilige, aber zunehmende globale Gesellschaft. Durkheim misstrauete aber den ökonomischen Theoretikern (Adam Smith u.a.), welche den rationalen Egoismus als Grundlage der organischen Solidarität betrachteten. Laut Schimank (1996) erkannte er zudem, dass die Interventionsrolle des Staates in der arbeitsteiligen Gesellschaft nicht abnehmen, sondern sogar zunehmen würde. Demnach betonte er auch die zunehmende Bedeutung von intermediären Instanzen wie Berufsverbänden und Interessenorganisationen, ohne jedoch Parteien, Gewerkschaften, soziale Bewegungen und Selbsthilfegruppen explizit zu erwähnen. Anstelle der individuellen Gier sah Durkheim vielmehr ein objektives Interesse an einer gegenseitigen

Kooperationsmoral, die sich durch soziale Erwartungssicherheit (anstelle von anomischer Orientierungslosigkeit), Interesse an gegenseitigem Vertrauen sowie Interesse an Besitzstandeswahrung (d.h. Bewahrung des Status Quo statt ständigen Verteilungskampf) auszeichnet.

Diese Durkheimschen Überlegungen sind für die heutige Zeit und für das Thema dieser Arbeit durchaus von Bedeutung, da darin die Bedeutung des sozialen Auffangnetzes, wie es die öffentliche Sozialhilfe darstellt, nicht als funktionalistisch gesehen wird. Die arbeitsteilige Gesellschaft ist also nicht nur auf ständige Effektivitäts- und Effizienzsteigerung ausgerichtet, sondern hat selbst in Abwesenheit von eindeutigen Akteuren ein Interesse an Einrichtungen wie der Armutsbekämpfung und der sozialen Sicherung. Arbeitsteilige Differenzierung vermindert deshalb den Konkurrenzdruck, der aus zunehmender „sozialer Dichte“ erwächst. *„Die Arbeitsteilung ist also ein Ergebnis des Lebenskampfes, aber in einer gemilderten Form. Dank ihr brauchen sich die Rivalen nicht gegenseitig zu beseitigen, sondern können nebeneinander existieren“* (Durkheim, 1999/1897:330).

Durkheims idealtypisches Bild der durch eine zumindest annähernd gleichwertige soziale Differenzierung bzw. Arbeitsteilung gesicherten gesellschaftlichen Solidarität erhält durch die Entwicklung der Arbeitsgesellschaft im 20. Jahrhundert beträchtliche Risse. Paradoxerweise ist es die wachsende Bedeutung der Arbeit, welche die Folgen des Herausfallens aus dem Arbeitsprozess zunehmend verschärft. Castel (2000:13/359) sieht Arbeit nicht nur als Hauptstütze für die Verortung in der Sozialstruktur, sondern auch als Bedingung für gesellschaftliche Existenz. Durch das Herausfallen aus der Struktur Arbeit verlieren die Betroffenen ihre gesellschaftliche Rolle als Akteure: *„Im Prekärwerden der Beschäftigung und im Anstieg der Arbeitslosigkeit wird ein Platzmangel in der Sozialstruktur sichtbar, wenn Plätze als Positionen verstanden werden, an die gesellschaftliche Nützlichkeit und öffentliche Anerkennung geknüpft sind“* (Castel, 2000:359). In diesem Sinne wird Durkheims Vorstellung von Integration als Zugehörigkeit zu einer ein Ganzes bildenden Gesellschaft für viele Menschen zunehmend verunmöglicht. Sie finden sich – um ein Bild von Castel zu verwenden – unverhofft als Überzählige in einem „no man’s land“ wieder.

3.5.2 Spezialistentum als Form der sozialen Kontrolle

Eine der Hauptfolgen der sozialen Differenzierung und der daraus resultierenden Arbeitsteilung ist die zunehmende Spezialisierung der Professionen, die einerseits ein erhöhtes Mass von Autonomie für die SpezialistInnen zur Folge hat, andererseits aber auch zu einem Prozess der „sozialen Schliessung“ (Schimank, 1996) führt. Diese Abschottung der Berufsstände ist zwar in erster Linie ein Mechanismus zum Ausschalten der (nichtspezialisierten) Konkurrenz innerhalb des Berufsstandes (z.B. HochfinanzjuristInnen gegenüber dem traditionellen Allround-Anwalt), führt aber zu erhöhten Zugangsbarrieren und letztlich zu einer „Enteignung“ zustehender Leistungen. Die NachfragerInnen (PatientInnen, KlientInnen, KundInnen) können vor lauter Spezialistentum die Qualität und Effektivität der Leistungen (Rechtsberatung, medizinische Eingriffe, psychologische Beratung, etc.) immer weniger beurteilen und verkommen mehr und mehr zu inkompetenten Laien, obwohl der langfristige Erfolg der Leistungen (bzw. der Eingriffe oder Massnahmen) stark von ihrer aktiven Beteiligung abhängt.

Der Frage, wie weit diese Effekte des Spezialistentums, wie sie bereits vor 100 Jahren durch Durkheim beschrieben wurden, in gleichem Masse für die Sozialarbeit zutreffen, ist von erheblichem Interesse. Es ist durchaus möglich, dass gewisse spezialisierte Beratungsformen in ähnlicher Form zu einer „Enteignung“ der Betroffenen führen. In der in dieser Arbeit untersuchten speziellen Form der Sozialarbeit, der öffentlichen Sozialberatung, erscheint die durch Schimank beschriebene Enteignung durch Spezialistentum eher unwahrscheinlich, da die Hilfesuchenden die Beratungsdienstleistungen der Sozialarbeitenden meist als Begleiterscheinung der materiellen Hilfe anschauen bzw. die über die materiellen Hilfestellungen hinausgehenden Dienstleistungen mitproduzieren und daher auch in einem beträchtlichen Masse mitbestimmen dürften. Die entsprechende Transparenz und die Rolle der KlientInnen als Co-Produzenten werden zudem aus Sicht der Profession zum elementaren Grundbestand sozialarbeiterischer Methodik gezählt. Professionelle der Sozialen Arbeit erachten es deshalb auch als sehr bedeutend, dass sie ihre Interventionen und Massnahmen gegenüber den KlientInnen erklären, bzw. vorgängig deren ausdrückliches Einverständnis einholen.

Als eine andere Form eines ausgeprägten Spezialistentums kann es durchaus zu einem Verlust an Selbstbestimmung der KlientInnen kommen, wenn Sozialarbeitende mit zuwenig Kompetenzen für die Gewährung von direkten oder indirekten Unterstützungsleistungen ausgestattet sind, bzw. ihre Kompetenzen mangels klarer Regelung nicht kennen. In solchen Fällen können nicht nachvollziehbare oder gar arbiträre, weitgehend auf der

Interessenlage des kommunalen Gemeinwesens beruhende Entscheide zu einem massiven Vertrauensverlust führen. Soziale Kontrolle wird in solchen Fällen als durchaus repressiv und einschränkend empfunden, obwohl sie nicht durch Expertentum, sondern eher durch Intransparenz bzw. bürokratische Entscheidungswege verursacht wurde. Die erwünschte Verhaltenskontrolle in Form von verstärkter Integration wird dadurch nicht oder nur oberflächlich erreicht, indem solcherart abgewiesene hilfeschuchende Personen sich möglicherweise zurückziehen, dysfunktionales Verhalten aufrechterhalten, bzw. verstärken oder in ein anderes kommunales Gemeinwesen wechseln.¹²²

3.5.3 Max Webers' Konzept der sozialen Kontrolle

Nebst dem Beitrag von Durkheim ist jener von Max Weber zu erwähnen, dessen Werk für die Weiterentwicklungen der Konzepte der sozialen Kontrolle im angelsächsischen Sprachraum von grosser Bedeutung ist. Max Weber erhob soziale Kontrolle und vor allem die offensichtliche soziale Disziplinierung in den Fabriken des 19. Jahrhunderts zur Schlüsselkategorie der modernen Gesellschaft (Breuer, 1986). Obwohl Webers Begeisterung für die Fabrikdisziplin heute eher kritisch betrachtet wird, gibt sie trotzdem wichtige Aufschlüsse über die Bedeutung und Entstehung weniger repressiver Formen der sozialen Kontrolle. Nach Weber drängt die Disziplin das spontane, individuelle Handeln des Menschen zurück und unterwirft ihn einer fremdbestimmten Kontrolle, einer sozialen Disziplinierung.

Disziplin ist daher, so Breuer (1986), nicht nur äusserliche Unterordnung, sondern zielt darauf ab, in die Motive des Handelns einzugreifen, um dadurch eine unablässige, innere Einstellung des Handelns auf den beabsichtigten Zweck zu erreichen. Für Weber stehen daher Sozialdisziplinierung und traditionelle Herrschaftsstrukturen in einem Ausschlussverhältnis. Disziplin ist zwar die Konsequenz von erfolgreicher bzw. anerkannter Herrschaft, kann jedoch nur langfristig aufrechterhalten werden, indem diese internalisiert und die Herrschaftsstrukturen „entsubjektiviert“ werden, d.h. von einzelnen Personen unabhängig gemacht werden.

Webers grosses Ziel war somit die Entpersonifizierung von Herrschaft, d.h. weg von militärischen, administrativen und spirituellen Eliten hin zu einer allgemeinen gesellschaftlichen Disziplin. Weber forderte nicht nur die Trennung des Arbeiters von seinen Produktionsmitteln, sondern z.B. auch die Trennung des Zugangs zu Forschungsmitteln von den Forschern selbst.

Diese Trennung ist durchaus auch in der modernen Sozialhilfe weiterhin ein wichtiges Postulat: Die Funktion des Fürsorgers (in der Schweiz als GemeindeverwalterIn, FürsorgesekretärIn oder selbst als SozialarbeiterIn bekannt) wird erst seit einigen Jahren schrittweise durch die klare Aufgabentrennung von fachlicher Betreuung und Verwaltung ersetzt.

War für Durkheim die Organisation der Gesellschaft primär auf die arbeitsteilige Differenzierung und die mit ihr einhergehende „organische Solidarität“ beschränkt, bemühte sich Weber darum herauszufinden, in welcher Hinsicht sich die westliche Gesellschaft von anderen Hochkulturen, etwa der indischen oder chinesischen Gesellschaft, unterscheidet. Gestützt auf diese Betonung von kulturellen Faktoren entstanden Webers Ausführungen über die „protestantische Ethik“, welche die Grundlage für die Entwicklung der westlichen Ausprägung des Kapitalismus darstellt. Weber sah in der protestantischen Ethik den „Rationalismus der westlichen Moderne“ begründet, der letztlich auch die Entwicklung der Sozialversicherungen und anderer sozialer Sicherungsmechanismen prägt.¹²³

¹²³ Eine eingehendere Betrachtung der „kulturellen“ Aspekte der Ausprägung des Sozialstaates und der helfenden Berufe würde einen grösseren Exkurs in die Kulturgeschichte erfordern, der den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen würde. Die Ausprägung der helfenden Berufe im Allgemeinen und der Sozialarbeit im speziellen in Westeuropa und den USA ist zudem nicht nur auf kulturelle, sondern auch auf handfeste ökonomische und politische Gründe zurückzuführen. So wurde die auf die individuelle Hilfestellung bezogene Sozialarbeit im ideologischen Diskurs der Kalten Kriege als Teil eines „Bollwerkes“ gegen das Modell der kollektiven Interessenwahrung verwendet. Da die westlichen Industriestaaten nicht länger in einem geopolitischen Konkurrenzverhältnis zu einem grundsätzlich anderen ökonomischen und politischen System stehen, bedarf es der Sozialarbeit als „Tatbeweis“ für diese politische Abgrenzungsfunktion heute nicht mehr.

3.5.4 Soziale Kontrolle durch bürokratische Herrschaft

Schimank (1996) sieht im Wesentlichen drei Arten sozialer Kontrolle in Form von „bürokratischer Herrschaft“, wobei nur die ersten beiden bei Weber explizit erwähnt sind:

1. Die intraorganisatorische Dimension, in der die Handlungen der Mitglieder einer formalen Organisation diszipliniert werden, indem sie sich gesetzten Regeln unterwerfen. Weber bezeichnet die „*rein bürokratische ... Verwaltung (als die) ... formal rationalste Form der Herrschaftsausübung*“ (Weber, 1922:123, zit. in Schimank, 1996:64).
2. Die rechtsstaatliche Dimension, welche staatliche Verwaltungen in Kombination mit einem bestimmten Typ von Recht ausüben und damit eine gesellschaftsweite integrative Funktion erfüllen. Die staatliche Verwaltung führt als durch den Gesetzgeber beauftragte bürokratische Organisation die Gesetze aus und schafft damit, wie Weber immer wieder betont, Erwartungssicherheit für alle Beteiligten.
3. Die Schaffung von „Policy-Netzwerken“, d.h. Netzwerken, in denen neben staatlichen Instanzen auch Repräsentanten der jeweils Betroffenen mitwirken. Als Mitglieder dieser Netzwerke treten wiederum selten Individuen auf, sondern fast ausschliesslich VertreterInnen von Interessenverbänden (z.B. aus Wirtschaft, Politik, Gewerkschaften, Umweltverbänden u.a.).

Vereinfacht kann somit von institutioneller, staatlicher und Vertretungsbükratie gesprochen werden. Diese unterschiedlichen Formen bürokratischer Herrschaft entstehen zum einen aus legitimen Ansprüchen der Individuen an die Gesellschaft, sind zum anderen jedoch je nach Stand ihrer Entwicklung und Differenzierung selbst wiederum Auslöser von Ansprüchen und Erwartungen. Schematisch dargestellt entwickelt sich somit eine Wechselwirkung zwischen bürokratischen Strukturen und speziellen Erwartungen und Ansprüchen, die schliesslich zu sozialer Kontrolle führt:

(Rechts)Staatliche Bürokratie	⇒		⇐	Rechtssicherheit
Institutionelle Bürokratie	⇒	Soziale Kontrolle	⇐	Wahrnehmung individueller und kollektiver Interessen
Vertretungsbürokratie	⇒		⇐	Interessenausgleich

Abb. 3.2: Ausgangspositionen für die Entwicklung sozialer Kontrolle in Verbindung mit Formen von bürokratischer Herrschaft (eigene Darstellung)

Die soziale Kontrolle ist in diesen Konstellationen zum einen eine explizite Wirkung der Ansprüche der Individuen an die Gesellschaft, indem abweichendes Verhalten sanktioniert oder präventiv verhindert werden soll, zum anderen eher ein ungewollter Nebenaspekt einer Konstellation, der zu entrinnen es bei wachsender Institutionen-, Gesetzes- und Netzwerkbildung zunehmend unmöglich wird.

Die Funktion bürokratischer Herrschaft kann durchaus als integrationsstiftend bezeichnet werden, indem „*fundamental zugespitzte kulturelle Spannungen in zahllosen unverbundenen oder nur locker verknüpften intraorganisatorischen, rechtlichen und interorganisatorischen Arrangements sozialstrukturell kleingearbeitet*“ werden (Schimank, 1996:66). Gleichzeitig erzeugen diese komplexen Dynamiken jedoch einen Verlust des Einflusses von Individuen bzw. eine immer grössere Abhängigkeit des einzelnen von solchen Organisationen. Eine solche Befürchtung wurde bereits von Weber geäussert und wird später von Theodor W. Adorno aufgegriffen, der dazu bemerkt: „*Der Begriff des Individuums, historisch entsprungen, erreicht seine historische Grenze (...). Einmal stand eine Prämie auf Individualität, heute macht sie sich als Abweichung verdächtig (...), weil die Gesellschaftsmitglieder mittlerweile (...) die Anpassung zur Religion erheben.*“ (Adorno, 1979:444).

3.5.5 Sozialdisziplinierung bei Foucault

Der von Adorno festgestellte Verlust an Individualität bedeutet nicht nur ein hohes Mass an impliziter sozialer Kontrolle, sondern beinhaltet durchaus Aspekte einer verallgemeinerten Sozialdisziplinierung. Sozialdisziplinierung ist eine spezifische Form sozialer Kontrolle, deren Wirkung weit über die Verhinderung von unerwünschten Formen von abweichendem Verhalten hinausgeht. Foucault, der den Begriff der Sozialdisziplinierung massgeblich geprägt hat, beobachtet im 19. Jahrhundert eine sukzessive Ablösung der traditionellen Monarchie durch neue Verfahren und Mechanismen der Macht, die nicht mehr mit der Ausnahme, sondern der permanenten Kontrolle operieren; d.h. nicht mehr die punktuelle Abschreckung, sondern die dauernde Reglementierung steht im Vordergrund: „Die Aufklärung, welche die Freiheiten entdeckt hat, hat auch die Disziplinen erfunden“ (Foucault, 1976, zit. in 2001:285).

Foucault bezeichnet mit dieser Definition der Disziplinargesellschaft die ständige Verdichtung der gesellschaftlichen Diskurse und Identifikationsmechanismen, die letztlich allesamt das gleiche Ziel hätten: die Herstellung des durchschaubaren und damit kontrollierbaren Individuums. Foucault beschränkt sich jedoch nicht auf den gesellschaftlichen Diskurs als primären Disziplinierungsmechanismus. Obwohl diskursive Praktiken bei der Formierung der Disziplinargesellschaft eine entscheidende Rolle spielen, stehen sie zugleich in enger Beziehung zu „nicht-diskursiven“ Praktiken wie etwa denen in Erziehung, Militär, Gefängnis, Spital oder in der Manufaktur.

In der gesellschaftlichen Wirklichkeit dürften die beiden Formen von Disziplinierungsmechanismen häufig in Kombination bzw. in unterschiedlicher Ausprägung auftreten. Modellhaft dargestellt erscheinen folgende Kombinationen und Ausprägungen als möglich:

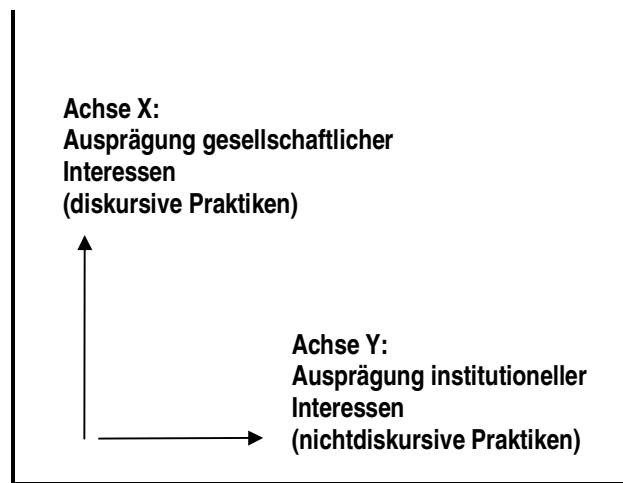


Abb. 3.3: Matrix unterschiedlicher Ausprägungen diskursiver und nichtdiskursiver Praktiken (eigene Darstellung)

Diskursive und nichtdiskursive Praktiken können somit auch gleichzeitig auftreten. Breuer (1986) ist denn auch überzeugt, dass sich diskursive und institutionelle Disziplinierungsmechanismen ergänzen, sich wechselseitig verstärken und sich zu jenem „Macht-Wissen“ zusammenschliessen, welches jede Vermehrung der Erkenntnis sogleich in eine Intensivierung der Disziplin umschlagen lässt. Demzufolge habe die Disziplinargesellschaft auch kein ideologisches Zentrum, obwohl am Beispiel der Organisation der Polizei sowie im Aufbau einer zentralisierten Verwaltung eine gewisse „Verstaatlichung der Disziplinierungsmechanismen“ erkennbar ist. Sie erschöpft sich aber nicht in der Disziplinierungsgewalt des Staates und des kapitalistischen Unternehmens, auch wenn es laut Sachsse (1986) unbestreitbar ist, dass ihre Ausbreitung dadurch stark gefördert wird. Disziplinarmechanismen sind jedoch auch in formellen Zusammenschlüssen wie Betrieben oder Interessengruppen erkennbar, die sich einen ausgeprägten Ehren- oder Verhaltenskodex geben, welcher den ursprünglichen Zweck des Zusammenschlusses überlagert.

Auf unseren konkreten Untersuchungsgegenstand der Sozialhilfe bezogen, könnten wir bei den medialen Auseinandersetzungen um „Sozialschmarotzer“, „Scheininvalide“ und „soziale Hängematten“¹²⁴ von diskursiven

¹²⁴ Für weitere Ausführungen zu diesen Diskursen siehe Kap. 2.3/2.4 (inkl. Fussnoten) sowie Kap. 9.

Praktiken sprechen, die ständig neu konstruiert werden. Als „nichtdiskursive Praktiken“ sind dagegen die zunehmenden Auflagen und Einschränkungen beim Beantragen bzw. beim Bezug von Sozialhilfeleistungen zu sehen. In den Bereich staatlich-repressiver Massnahmen gehören auch Bettel- und Rayonverbote, Wegweisungen¹²⁵ aus dem öffentlichen Raum, Vertreibung jeglicher Ansammlung von DrogenkonsumentInnen etc., welche zwar nicht im direkten Zusammenhang mit der Sozialhilfepolitik entstanden sind, diese jedoch (da ein Grossteil der Betroffenen sozialhilfeabhängig ist) massgeblich mitbestimmen.

Foucault widerspricht in der Frage der Bedeutung diskursiver bzw. nichtdiskursiver Praktiken Weber, der die Rolle des institutionalisierten Zwangs bei der Herausbildung der Sozialdisziplinierung als entscheidend herausstreicht. Foucault befürwortete teilweise die Ausübung von gesellschaftlicher Macht. Am Beispiel der Zeitdisziplin (die „Diktatur der Pünktlichkeit“) zeigt er u.a. auf, dass diese auch menschliche Entfaltungsmöglichkeiten begünstigt, indem Individuen dadurch leistungsfähiger und effizienter mit ihren Energien umgehen können. Zudem fördert die Zeitdisziplin auch die Herausbildung und Interpunktion der Lebensphasen der Kindheit, der Jugend, der Ausbildungszeit, der Erwachsenenzeit, der Arbeits- und Freizeit etc., welche mit jeweils zu durchlaufenden Programmen identisch sind.

Neben der unterdrückenden und ausschliessenden Disziplin entsteht somit eine „produktive Disziplin“. Ein auf den ersten Blick vielleicht paradoxes Beispiel dieser produktiven Disziplin ist der Anspruch des modernen rehabilitativen Gefängnisses, welches keineswegs darauf beschränkt ist, den Freiheitsentzug zu organisieren, sondern vielmehr beabsichtigt, eine positive Veränderung an den Individuen vorzunehmen. Ein rehabilitativer Strafvollzug unterdrückt somit die gesellschaftlich unerwünschten Eigenschaften und modelliert die erwünschten. Die Disziplinierung wird somit zur Normierung und rückt vom Rande der Gesellschaft vermehrt in das Zentrum vor. Indem sie sich verallgemeinert und verwissenschaftlicht, tritt ihre repressive Seite immer mehr zurück: *„In dem Masse, in dem die Medizin, die Psychologie, die Erziehung, die Fürsorge, die Sozialarbeit immer mehr Kontroll- und Sanktionsgewalten übernehmen, kann sich der Justizapparat seinerseits zunehmend medizinisieren, psychologisieren, pädagogisieren; und in eben diesem Masse verliert das (...) Gefängnis (...) an Bedeutung“* (Foucault, 2001: 394).

Dieser Folgerung von Foucault steht die Sicht entgegen, dass damit die Grenze zwischen repressiven und integrativen Interventionen der Gesellschaft ohne Berücksichtigung der Form des jeweiligen Hilfeangebotes aufgehoben wird. Ein freiwilliges Beratungsangebot beinhaltet beispielsweise weniger „Kontroll- und Sanktionsgewalt“ als eine Massnahme im Jugendstrafrecht, da sich die Klientin jederzeit der Beratung entziehen kann. Trotz dieses berechtigten Einwandes erlaubt Foucaults Kritik eine erweiterte Betrachtung der gesellschaftlichen Auswirkungen sozialarbeiterischer Interventionen ohne gleichzeitige Berufung auf die Notlage der Betroffenen bzw. der gerne bemühten „Klientenzentriertheit“.

3.5.6 Kritische Stimmen zu Foucault

Kritisch mit Foucaults im Jahr 1976 erschienenem Buch „Überwachen und Strafen“ befasste sich Jean Améry in seinem Werk „Der integrale Humanismus“ (1985). Améry setzte sich darin mit Foucaults Weigerung auseinander, die Abschaffung von Tortur und bestialischer Hinrichtungsweise als Fortschritt an zu erkennen. Zwar sind sich Foucault und Améry in der Beschreibung der Entwicklung der Sozialdisziplinierung grundsätzlich einig: *„Anonymität und Abstraktion traten an die Stelle von Grauens-Festlichkeit; Untersuchung und Strafe wurden vom Blutdunst erlöst, sowie von einer Dramaturgie, in der zwischen Folterern und Henkern schauspielerische Komplizität geherrscht hatte“* (Améry: 1985:241). Währenddem Améry in dieser Entwicklung Fortschritt verbunden mit Humanisierung, Demokratisierung und Menschlichkeit sieht, verurteilt Foucault die Moderne als eine Form der Diktatur der Disziplinen: *„Die Macht wird tendenziell unkörperlich (...) Während sich auf der einen Seite die Disziplinar-Institutionen vervielfältigen, tendieren ihre Mechanismen dazu, sich über die Institutionen hinaus auszuweiten (...). Lange Zeit haben religiöse Gruppen und Mildtätigkeitsvereine diese Rolle der Disziplinierung der Bevölkerung gespielt (...). Ihre Aufgaben waren religiös (Bekehrung und Moralisierung), wirtschaftlich (Hilfeleistung oder Anhaltung zur Arbeit), politisch (Kampf gegen Unzufriedenheit oder Aufruhr)“* (zit. in Améry, 1985:242-243).

¹²⁵ für weitere Ausführungen zu diesen Praktiken siehe Kap. 3.2.2, 8.1. und Kap. 9.

Die sehr unterschiedliche Einschätzung der Disziplinierungs- und Kontrollfunktionen der modernen gesellschaftlichen Institutionen wie dem Strafvollzug, der Wohltätigkeitsvereine oder eben der öffentlichen Sozialhilfe bildet auch den Hintergrund der vorliegenden Arbeit¹²⁶. Dabei spielt die persönliche Einschätzung der grundsätzlichen Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Ordnung eine bedeutende Rolle. So verurteilt Améry Foucaults Schlussfolgerungen als Kritik nicht nur der bestehenden Ordnung, sondern an jeder denkbaren Ordnung überhaupt und in diesem Sinne als anarchistisch und wenig hilfreich. Dieser Zurückweisung einer grundsätzlichen Kritik könnte allerdings durchaus entgegengehalten werden, dass jede herrschende Ordnung sich damit rechtfertigen kann, dass es ohne ihre Macht und Disziplin zu Chaos, Unordnung und Anarchie kommen müsse. Ähnliches gilt wohl für die Rechtfertigung, die herrschende Ordnung stelle einen Fortschritt gegenüber früheren Herrschaftsformen dar, oder für Plattitüden wie „Ordnung muss sein“ und den damit einhergehenden Vorstellungen eines notwendigen „repressiven Grundstockes“ von gesellschaftlichen Disziplinarmechanismen und -institutionen.

3.5.7 Von der sozialen Kontrolle zur Sozialdisziplinierung

Sicherlich provokativ, aber durchaus von Interesse ist Breuers Schlussfolgerung aus Foucaults Überlegungen: *„Die Gefängnistore können geöffnet werden, weil die Gesellschaft selbst zum Gefängnis geworden ist – zur Disziplinargesellschaft“* (Breuer, 1986:62). Dieser Ansatz erlaubt uns eine erhöhte Abgrenzungsschärfe gegenüber dem Begriff „soziale Kontrolle“ erlaubt. Dabei sei an die vorgängig eingeführte Definition von sozialer Kontrolle verwiesen: Unter soziale Kontrolle ist die soziale Reaktion auf abweichendes bzw. als abweichend definiertes Verhalten zu verstehen, unabhängig davon, ob sich die Devianz in einer Verletzung von Normen oder in einer Überanpassung d.h. in einer Nichtübereinstimmung von sozialer Ordnung und individuellem Verhalten manifestiert. Sozialdisziplinierung dagegen zielt auf die Beseitigung eben dieses Widerspruches, indem Disziplinierungstechniken der Gesellschaft übergestülpt werden, mit deren Hilfe abweichendes Verhalten schon an der Wurzel erstickt wird. Sozialdisziplinierung ist in dieser Sichtweise präventiv ausgerichtet und deshalb der „Sozialisierung“ sehr nahe, v.a. wenn wir darunter die Übernahme von Normen und Rollenerwartungen einer Gruppe durch ein Individuum verstehen.

Laut Sachsse beschränkt sich diese Form der Sozialdisziplinierung auf die westlichen Industriegesellschaften. In anderen Gesellschaften, wie bereits Max Weber (1988, Original 1920) feststellte, bleibt die Disziplin einerseits auf die Religion, andererseits auf die Disziplinierung des Herrschaftsstabes beschränkt. Der Grund darin wird in einer Zerstörung der „traditionalen Vergesellschaftung“ gesehen, in deren Folge sich neue Strukturen entwickeln konnten, die von Weber als „rationale Betriebe“ bezeichnet wurden.

Wie später im historischen Abriss über die Entstehung der Sozialdisziplinierung eingehender dargestellt, führen die verschiedenen Disziplinarmechanismen des ausgehenden Mittelalters zu einem neuen Verhaltenstypus des Menschen, von dem Luhmann sagt, dass mit seiner Hilfe eine evolutionär unwahrscheinliche Hochleistung stabilisiert und damit erwartbar gemacht worden sei: *„nämlich die verlässliche Motivation zu nahezu beliebig spezialisierbarem Handeln. Auf diese Weise konnte ungewöhnlich hohe Kontingenz und Komplexität in sozialen Beziehungen aufgebaut, strukturell stabilisiert und psychisch tragbar gemacht werden – aber in Abhängigkeit von regional konsolidierten politischen Mechanismen“* (Luhmann, 1975:57).

Zusammenfassend sehe ich in Anlehnung an Foucault die Sozialdisziplinierung nicht, wie Weber noch annahm, als eine Folge der Machtausübung durch eine gesellschaftliche Zentralinstanz, sondern vielmehr als Produkt von anonymen, dezentralen Vorgängen, die im Innern der einzelnen sozialen Organisationen wie Familie, Schule, Gefängnis, der öffentlichen Sozialhilfe und selbst der Sozialen Arbeit wirksam sind. Gleichzeitig weise ich Foucaults Fundamentalkritik an modernen staatlichen Interventionen, insbesondere der Sozialarbeit, als zu wenig differenziert und pauschalisierend zurück, zumal er sich nie wirklich die Mühe genommen hat, festzustellen, wie viel Menschlichkeit und echte Hilfestellung selbst in bürokratischen Systemen noch möglich ist und wie stark sich die ganz grosse Mehrheit der Sozialtätigen auch tagtäglich bemüht, die vorgegebenen Banden und Widersprüche zu überwinden, um Freiräume zu schaffen und echte Hilfe zukommen zu lassen.

¹²⁶ vgl. Einleitung Kap. 1

3.6 Weitere theoretische Grundlagen zum Konzept der sozialen Kontrolle

3.6.1 Amerikanische Theorien sozialer Kontrolle

In den USA besitzt die Debatte über soziale Kontrolle eine sehr lange Tradition. Bereits vor mehr als einem Jahrhundert erschien in den USA ein Buch von Edward Alsworth Ross mit dem Titel „*Social Control*“ (1901), welches sich eingehend mit sozialen Kontrollmechanismen auseinandersetzt und heute noch als eine Grundlage der amerikanischen Sozialpsychologie gilt. Ross beleuchtete sowohl die gesellschaftliche Kontrolle des Individuums (soziale Aszendenz) wie auch die Einflüsse der Individuen auf die Gestaltung der Gesellschaftsordnung (individuelle Aszendenz). In Ross' Betrachtungsweise ist soziale Ordnung als Ergebnis der sozialen Kontrolle bzw. als Negation von Chaos und Gewalt zu verstehen. Die gesellschaftliche Durchsetzung von sozialer Ordnung erachtet er als notwendig, da die „natürliche Ordnung“ der vorkapitalistischen Gesellschaften durch die Einführung des Privateigentums nicht mehr möglich war. Die auf staatlicher Kontrolle beruhende soziale Ordnung stützt sich auf die Herrschaft über die Handlungen und Ziele der Individuen mit verschiedenen Mitteln: öffentliche Meinung, Gesetz, Glaube, soziale Religion, Erziehung, soziale Suggestion, soziale Wertung, Zeremonien, Kunst, Gewohnheit, persönliche Ideale, Aufklärung und Illusion.

Ross' Beiträge zur Entwicklung eines vertieften Verständnis sozialer Kontrolle werden von Malinowsky & Münch (1975) als rein „deskriptivistisch“ kritisiert, welche keine Antwort auf die Frage der Entstehung der sozialen Normen ergäben. Zudem setze er soziale Kontrolle synonym der „sozialen Wohlfahrt“ gleich und hinterlege seinen Ausführungen weitgehend ein idealistisches, klassenloses Weltbild. Obwohl Ross' eingeschränktes Verständnis der sozialen Kontrolle in der aktuellen soziologischen Debatte nur von untergeordneter Bedeutung ist, prägt es weiterhin das populäre Verständnis von gesellschaftlicher Integration. Dieses weit verbreitete Verständnis beruht auf der Annahme einer unbestrittenen Vorherrschaft des jeweiligen hegemonialen Herrschaftssystems und betrachtet die meisten Formen von Widerstand oder gar von abweichendem Verhalten von der herrschenden Norm als verdächtig.

3.6.2 George Herbert Meads interaktionistische Sozialpsychologie

Einen wichtigen Beitrag zur Interaktion zwischen Gesellschaft und Individuum leistet George Herbert Mead. Meads Beschreibungen des sozialen Selbst im Verhältnis zur sozialen Identität (und das von ihm beschriebene Verhältnis von „I“ zu „Me“) beleuchten besondere Gesichtspunkte zum Problem der Verinnerlichung sozialer Kontrolle. Mit „I“ und „Me“ kennzeichnet Mead (1964) einerseits den spontanen und kreativen, andererseits den gesellschaftlich vermittelten, reflexiven Aspekt des Selbst. Das „Me“ als das „verallgemeinerte Andere“ verkörpert gesellschaftliche Haltungen und Erwartungen, welche das „I“ immer wieder in den Hintergrund drängen. Die Entwicklung des „Me“ geht dabei auf das Spielverhalten in der frühen Kindheit zurück. Das Kind übt eine Selbstkontrolle aus und unterwirft sich damit der sozialen Kontrolle der jeweiligen Spielgemeinschaften, denen es angehört und nach denen sich die soziale Struktur seiner Identität, d.h. sein eigenes „Me“ ausgebildet hat. Um die unterschiedlichen Ansprüche der verschiedenen Gruppen zu koordinieren, muss das Kind verschiedene verinnerlichte Gruppenhaltungen synthetisieren. Aus den daraus entstehenden moralischen Konflikten entwickelte Mead seine Theorie sozialen Wandels (vgl. Abels, 2004).

Meads wichtigste Schlussfolgerung ist, dass soziale Kontrolle nur insoweit wirksam werden kann, wie das Individuum die Einstellungen der anderen übernimmt und sich selbst gegenüber artikuliert. Dazu muss sich das Individuum quasi vom Subjekt zum Objekt machen, um sich als Mensch überhaupt erst selber wirklich zu erfahren: *„Indem der Mensch sich zu sich selbst verhält, verwirklicht er seine Menschlichkeit“* (Bahrdt, 2000:79). Meads interaktionistische Theorie ist insofern von Bedeutung, weil er die gesellschaftlichen Grundlagen der Persönlichkeitsbildung in vollem Umfang in den Zusammenhang sozialer Kontrolle einbezieht.

Mead geht auch davon aus, dass das Interesse an abweichendem Verhalten und sozialer Kontrolle stets von einer manifesten Ablehnung des devianten Verhaltens (quasi im Sinne eines Feindbildes) begleitet wird. *„Es sind konkrete Impulse, die uns zugleich mit dem vorherrschenden Ganzen (predominant whole) identifizieren und uns auf dieselbe Ebene wie jedes andere Gruppenmitglied versetzen“* (Mead, 1987:265). In der neueren soziologischen Devianzforschung wird Meads These gegenüber den traditionellen psychoanalytischen Erklärungen (die in dieser Arbeit nicht beleuchtet werden) abweichenden Verhaltens bevorzugt, da mit ihr Thesen begründet werden können, die durch empirische Untersuchungen nachprüfbar sind (Peters, 1989).

Da Mead die Gesellschaft weitgehend als ein Kommunikationsprozess auffasst, wird durch ihn der gesamtgesellschaftliche Kontext, z.B. Probleme von Macht, Herrschaft und Zwang, nur ungenügend analysiert. Albert Scherr (2003:137) und Rüdiger Peukert (2003:156) betonen deshalb in ihren Ausführungen zu sozialer Interaktion die Notwendigkeit der Analyse dessen, wie sich aus konkreten Interaktionen feste Normengefüge, institutionalisierte Rollenerwartungen und übergreifende Institutionen bilden können, die das soziale Handeln vorgeben. Dieser Notwendigkeit möchte ich in der vorliegenden Arbeit durch die wiederholte – manchmal sicherlich schematische – Darstellung solcher konkreter Interaktionen in der Sozialhilfe zumindest teilweise Genüge leisten.

3.6.3 Betrachtung der Devianztheorie und der „selbstverschuldeten“ Armut

Ein vertieftes Verständnis des Zusammenspiels von Devianz und sozialer Kontrolle ist für eine klare Begriffsbildung unumgänglich, selbst wenn die grundlegenden Annahmen dieser Arbeit die Verhaltensweisen der KlientInnen der öffentlichen Sozialhilfe keineswegs mit abweichendem Verhalten gleichstellen wollen. Bei der Analyse abweichenden Verhaltens ist¹²⁷ von vier unterschiedlichen Situationen der soziologischen Wahrnehmung (und damit entsprechend unterschiedlichen Definitionen von Devianz) auszugehen:

- Abweichendes Verhalten ist unbestrittener Normbruch (wie es z.B. bei Tötungsdelikten innerhalb von Gemeinschaften der Fall ist).
- Abweichendes Verhalten wird im Selbstverständnis des/der Abweichenden und der Gemeinschaft als Normbruch registriert (z.B. Ladendiebstahl, der aufgedeckt und bestraft wird), ohne eindeutig als Normbruch zu gelten (Kavaliersdelikt).
- Abweichendes Verhalten wird von der abweichenden Person selbst als solches verstanden, ohne dass dies aber von der Gemeinschaft registriert wird (z.B. unentdeckter Ladendiebstahl mit anschliessendem „schlechten Gewissen“).
- Abweichendes Verhalten wird von der Gemeinschaft registriert, jedoch nicht (oder nur eingeschränkt) von der abweichenden Person (z.B. Geschwindigkeitsübertretungen im Strassenverkehr, unerlaubtes Parkieren etc.).

Je nach Form der Wahrnehmung der Situation ergeben sich somit unterschiedliche Auswirkungen auf die Stigmatisierung der betroffenen Personenkreise bzw. auf das erwartete und tatsächliche Sanktionspotenzial gegenüber diesen. Alle Definitionen haben jedoch eine Gemeinsamkeit: als abweichend kann nur das Verhalten weniger bzw. relativ machtloser Personen gelten, da bei Abweichung von der Norm diese vollständig an Geltung verliert (Peters, 1989).

Dieser Tatbestand könnte z.B. bei der weiterhin bestehenden Kriminalisierung des Konsums von Marihuana zutreffen: so haben 44.4% der 20 – 24jährigen Männer in der Schweiz bereits mindestens einmal Cannabis-Produkte konsumiert.¹²⁸ Trotzdem ist der Konsum weicher Drogen weiterhin gesetzlich untersagt bzw. wird gegen den Handel mit entsprechenden Produkten teilweise mit polizeilichen Massnahmen reagiert. Hier dürfte also nicht die zahlenmässige starke Abweichung zur (zumindest vorläufigen) Beibehaltung der Sanktion geführt haben, sondern der soziale Status der KonsumentInnen bzw. deren Repräsentanz im politischen System. Beträchtlich kleinere soziale Gruppen wie z.B. ZigarrenraucherInnen oder FahrerInnen von lautstarken Sportautos/Motorrädern haben dagegen weiterhin mit keinen oder unverhältnismässig geringeren rechtlichen und sozialen Sanktionen zu rechnen, was auf ihren höheren sozio-ökonomischen Status zurückzuführen sein dürfte. Lucchini (2003:9) weist deshalb auf den transaktionalen Charakter von (zugeschriebenem) abweichendem Verhalten hin, durch den immer wieder die Frage nach der Definitionsmacht der definierenden gesellschaftlichen bzw. staatlichen Organe aufgeworfen wird.¹²⁹

¹²⁷ In Anlehnung an Peters (1989), teilweise eigene Beispiele.

¹²⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik (2002) bzw. Berechnungen der Schweizerische Fachstelle für Alkoholfragen und andere Suchtmittel (SFA) auf Basis der Schweizerischen Gesundheitsbefragungen 2002; Download vom 2.1.2006: www.sfa-ispa.ch/DocUpload/graf_doc3.pdf.

¹²⁹ Lucchini umschreibt die entsprechende Dynamik wie folgt: „*Abweichendes Verhalten beinhaltet somit die Dialektik zwischen dem Individuellen und dem Kollektiven, zwischen der Normalität und dem Aussergewöhnlichen. Die Einhaltung der Norm und die Sanktion haben transaktionalen Charakter, damit mündet jede Diskussion über abweichendes Verhalten notgedrungen in eine Debatte um die konstitutiven Elemente der gesellschaftlichen Ordnung. Tatsächlich fördert die soziale Reaktion auf abweichendes Verhalten die Werte und Zwänge zutage, welche dem Anpassungsmuster Konformi-*

Die Soziologie abweichenden Verhaltens ist traditionell stark verbunden mit der Kriminalitätssoziologie und erklärt meist offensichtlich deviante Erscheinungen wie Eigentumskriminalität, Gewaltkriminalität oder Sexualdevianz. Armut und materielle Not wird dagegen nicht als deviantes Verhalten im soziologischen Sinne verstanden, da selbst die Einhaltung gesellschaftlicher Normen (wie z.B. der Arbeitsethik) nicht grundsätzlich vor Armut schützt. Allerdings bestehen hier bei näherer Betrachtung bereits massive Unterschiede hinsichtlich bestehender gesellschaftlicher Normen, wie das nachfolgende Beispiel zeigt: unverschuldete Armut durch Arbeitslosigkeit und damit verbundener Bezug von öffentlichen Leistungen der Arbeitslosenkasse oder der Sozialhilfe kann innert relativ kurzer Zeit zu einem selbstverschuldeten, normverletzenden Verhalten werden, falls die Bemühungen zur Arbeitssuche als ungenügend betrachtet werden. Wenn zudem während der Periode der Arbeitslosigkeit noch Begleiterscheinungen wie Alkoholismus oder eheliche Probleme auftreten, ist die Zuschreibung einer Normverletzung durch das unmittelbare Umfeld der betroffenen Person bzw. durch das Helfersystem – trotz anfänglichem „Unverschulden“ – durchaus möglich, ja sogar wahrscheinlich.

Die Begrifflichkeiten von „selbstverschuldeter“ und „unverschuldeter“ Armut – siehe Diskurs über „würdige“ und „unwürdige“ Arme im sozialhistorischen Abriss¹³⁰ – sind deshalb letztlich nur zwei Intensitätsstufen abweichenden Verhaltens bzw. der Normverletzung. Die Feststellung, dass eine soziale Notlage „unverschuldet“ sei, ist ja bereits eine Einteilung des Verhaltens auf der Normskala: Kaum jemand käme auf die Idee, den Opfern eines Erdbebens eine Mitschuld bzw. Mitverantwortung am Ereignis zuzuweisen. Armut und andere sozialhilferelevante Notlagen wie Suchtverhalten, psychische Erkrankung, Scheidung, aussereheliche Mutterschaft etc. zeichnen sich dagegen durch entsprechende Schuldzuschreibungen aus, v.a. wenn aus diesen Umständen finanzielle Bedürfnisse an die öffentliche Hand abgeleitet werden.

Die Abweichung besteht also in erster Linie durch den Anspruch auf Hilfeleistung und erst sekundär im gesellschaftlich unerwünschten Verhalten. Letzteres wird häufig sogar erst in Verbindung mit ersterem als abweichend bzw. „selbstverschuldet“ empfunden. Selbstverschulden wird also erst zum Thema, wenn dadurch Transferzahlungen ausgelöst (bzw. gesellschaftliche Kosten verursacht) werden. Solange dies nicht der Fall ist, gilt jede/r als „seines eigenen Glückes Schmied“ bzw. werden Krankheit, Sucht, Arbeitslosigkeit oder andere persönliche Notlagen meist unwiderrprochen als unverschuldete Schicksalsschläge hingenommen.¹³¹

3.6.4 Konflikttheoretischer Bezug

Bedeutende Beiträge zur Erklärung des Konfliktpotenzials in der Praxis der öffentlichen Sozialhilfe stammen aus der sozialen Konflikttheorie. Konflikte stellen ein zentrales Thema in der Geschichte der Soziologie dar. So beschäftigten sich bereits Machiavelli, Darwin, Marx, Weber und Simmel mit der Rolle von Konflikten in der gesellschaftlichen Entwicklung. Für die vorliegende Arbeit von Bedeutung ist die Weiterentwicklung des Konfliktbegriffes durch Coser und Dahrendorf.¹³² Coser (1976) betont die positiven sozialen Wirkungen des Konflikts, welcher zur ständigen Anpassung bzw. Neuschaffung sozialer Normen und Regeln führt, wodurch neue soziale Strukturen entstehen. Coser argumentiert, dass Menschen durch verbale Konflikte eher zusammengehalten werden als durch verbale Übereinstimmung. Im Konfliktfall sind sie zu erhöhter Kommunikation gezwungen, um die Differenzen auszutragen. So sind die beiden Seiten in Arbeitskonflikten oder bei diplomatischen Verhandlungen

tät zugrunde liegen. So widmen sich die meisten Studien zur Devianz der Frage, welche Bedeutung die sanktionierenden Organe den Kriterien zur Definition konformen Verhaltens beimessen. Dies beinhaltet auch eine Fragestellung, welche die Beziehungen zwischen Autorität (Legitimität) und Macht (Legalität) behandelt. Diese Fragestellung erlaubt es u.a. zu verstehen, warum es keine erschöpfende Definition des Begriffs des abweichenden Verhaltens gibt. Zur Erforschung abweichenden Verhaltens gehört deshalb auch die Untersuchung der Logik unterschiedlicher sozialer Situationen, auf welcher der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht“ (Lucchini, 2003:9).

¹³⁰ siehe Kapitel 4

¹³¹ es handelt sich hier natürlich um diskursive Praktiken, s. Kap. 1, 2 und 5

¹³² Damit sollen die ebenfalls äusserst wichtigen Beiträge von Parsons (siehe Kap. 3.6.7) und Elias keineswegs unterschlagen werden. Elias (1976) betrachtet die Verarbeitung von Konflikten in unterschiedlichen Machtkonfigurationen, verbunden mit einer starken Anlehnung an historische Reminiszenzen. Mit den Begrifflichkeiten der Psychogenese (Verlagerung der Fremdwänge in Selbstwänge) und der Soziogenese (Wandel der Machtstrukturen hin zu einem zentralisierten Machtmonopol des Staates) formt er ein Bild von Gesellschaften als ein sich selbst regelnder, jedoch nicht planbarer Prozess, in dem sozialer Wandel durch ständige Verschiebungen zwischen kollektiven und individualisierten Handlungsorientierung geschieht.

gen häufig an grundsätzliche Regeln der Auseinandersetzung gebunden, welche die Differenzen oft sogar zusätzlich betonen, bevor die Parteien schliesslich zu einer Einigung kommen. Der Austragungsort des Konflikts wird somit zu einer Art Gemeinschaft, in der die Beteiligten lernen, einander zuzuhören und aufeinander einzugehen, obwohl sie ihre Differenzen sogar noch deutlicher empfinden.¹³³

Eine im gleichen Sinne formalisierte Art der Konfliktaustragung besteht (bisher) im Gebiet der Sozialhilfe nicht.¹³⁴ Es ist auch anzunehmen, dass sie nicht funktionieren würde. So sind bisher aus der einschlägigen Literatur keine konkreten Anwendungsbeispiele der Mediation in der schweizerischen Sozialhilfe bekannt, obwohl angesichts der in dieser Arbeit geschilderten Konfliktpotenziale ein beträchtlicher „Markt“ für entsprechende professionelle Vermittlungsversuche bestehen würde.

Das Scheitern bzw. Fehlen solcher Mediationsangebote dürfte verschiedene Gründe haben. Da in der Sozialhilfe grundsätzlich verschiedene Interessenlagen aufeinanderprallen, die zudem in der Regel auch grosse schichtspezifische Differenzen umfassen, sind einvernehmliche Lösungen durch Zuzug einer externen Vermittlungsperson eher unwahrscheinlich. Zudem würde die Anerkennung einer Konfliktsituation zugleich eine Infragestellung der eigenen Professionalität oder des Anspruches der Sozialhilfebehörde bedeuten, selber über den Zugang, die Art oder die Höhe der Hilfeleistung bestimmen zu können.

Die unterschiedliche Ausgangslage der einzelnen Akteure in einer konkreten Konfliktsituation beschreibt in seinem Ansatz auch Ralf Dahrendorf (1992). Er sieht in seiner Konflikttheorie die Gesellschaft als ein explosives Gefüge mit einem stets labilen Gleichgewicht, das nur durch Herrschafts- und Zwangsausübung zusammengehalten wird. Dahrendorf versteht Herrschaft als Setzung, Anwendung und Erzwingung von Normen. Diese Normen werden verbindlich durch die damit verbundenen Sanktionen bei Nichteinhaltung. Der Prozess der Normensetzung und der Sanktionierung bedingen nicht nur eine Diskriminierung bestimmter Personen, sondern ganzer gesellschaftlicher Positionen. Gesellschaftliche Realität ist dadurch nicht nur durch erzwungene Konformität, sondern vielmehr durch ständigen sozialen Konflikt gekennzeichnet (ebd., 1992). Durch soziale Kontrolle erzwungene Konformität schafft laut Dahrendorf gleichzeitig wieder neue soziale Konflikte, zumal diskriminierende Verhaltensbewertungen auch Rangabstufungen von sozialen Positionen beinhalten.¹³⁵

Allerdings äussern sich diese Konflikte nach seiner Auffassung nicht mehr als klassische Klassenausinandersetzungen. Dahrendorf betont, dass selbst in Ländern mit historisch grossem sozialen Konfliktpotenzial (z.B. England, USA oder Italien) zwar neue Trennlinien und Antagonismen zu entstehen beginnen, diese jedoch vorläufig nicht zu organisierten Auseinandersetzungen zwischen Gewinnern und Verlierern der Modernisierung führen: *„Dafür, dass das so ist, lassen sich Gründe angeben. Einer liegt in der schieren Grösse und damit dem bleiernen Gewicht der drückenden Mehrheit. Noch für relativ starke Gruppen ist es nicht empfehlenswert, die Mehrheitsklasse anzunehmen, und für die Ausgeschlossenen ist dies vollends unmöglich. Die Individualisierung des sozialen Konflikts in offenen Gesellschaften liefert einen weiteren Grund. Vielleicht ist solidarisches Handeln in organisierten Gruppen zu allen Zeiten nur die zweitbeste Methode, um die eigenen Interessen durchzusetzen. Es ist kräftezehrend, hat hohe emotionale Kosten, und es dauert lange, bevor man etwas erreicht. Wo immer möglich, versuchen Menschen daher, aus eigener Kraft voranzukommen. In den Vereinigten Staaten ist das seit langem schon die vorherrschende Art, Konflikte auszutragen. Heute gilt dasselbe in den meisten Ländern*

¹³³ Cosers Ansatz eines Verständnisses von Konflikt als integrativen Mechanismus der Gesellschaft grenzt sich ab von Parsons' Theorie des konsensuellen Gleichgewichts in sozialen Systemen. Indem Coser Konflikt als grundlegende soziale Beziehung versteht, misst er diesem eine integrale Aufgabe in der Bildung und Abgrenzung sozialer Gruppen zu. Zudem sieht er den Konflikt als Indikator für die Existenz einer offenen, halboffenen oder geschlossenen Struktur von Gesellschaft sowie als Ausdruck eines (allenfalls erforderlichen) sozialen Wandels.

¹³⁴ Schlussfolgerung gemäss Aussagen einer Fachperson im Bereich der Mediationsausbildungen sowie gestützt auf eine erweiterte Google-Suche mit den Suchbegriffen „Sozialhilfe“ und „Mediation“ bzw. „Mediation Beispiele Praxis“ vom 3.1.2006. Während erstere Suche keine relevanten Treffer ergab, führte die zweite Suche zu 247'000 Treffern mit unzähligen Beispielen. Eine Durchsicht der ersten 200 (ohne geographische Einschränkung) bzw. weiteren 100 (mit Einschränkung auf schweizerische Websites) ergab ebenfalls keinen einzigen relevanten Eintrag über eine vorgesehene oder durchgeführte Mediation im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe. Aus eigener Erfahrung ist mir bekannt, dass der Vorschlag für die Durchführung einer Mediation in einem öffentlichkeitswirksamen Konflikt um Sozialhilfeleistungen im Jahr 2000 von den betroffenen Parteien abgelehnt wurde.

¹³⁵ Dahrendorf übernimmt damit durchaus die Theoreme von Simmel und Coser, verbunden mit einer Weiterentwicklung der Marxschen Klassenkonflikttheorie, indem er Konflikte nicht nur als ökonomisch bedingt ansieht, sondern generell als Ausdruck von Machtungleichheit betrachtet (z.B. in Form von Auseinandersetzungen um die Verteilung von sozialen Angeboten und Anrechten wie Bürgerrechte, Partizipationsrechte oder soziale Rechte).

zumindest der entwickelten Welt. Individuelle Mobilität tritt an die Stelle des Klassenkampfes.“ (ebd., 1992:235-236).

Diese Einschätzung von Dahrendorf ist nicht ganz unumstritten, da sie individuelle Anpassungsleistungen als vermeintlich echte Alternativen zur sozialen Konfliktaustragung darstellt. Malinowsky & Münch (1975) kritisieren Dahrendorf aus neomarxistischer Sicht zudem für seine Gleichsetzung von sozialen Normen und Herrschaft auf universeller Ebene. Er vernachlässige dadurch die inhaltlichen Differenzierungen von gesellschaftlicher Normierung und Herrschaft, indem er keine umfassende historische Analyse von Herrschaftsformen und Konflikten durchführe. Auch besteht in der soziologischen Literatur keine Einigkeit, ob die formalisierte (gewaltlose) Austragung sozialer Konflikte grundsätzlich angestrebt oder ob diese eher vermieden oder auf anderen Wegen sublimiert werden soll. Laut Zimmermann (2003:185) bleibt das Problem der Funktionalität bzw. Dysfunktionalität von Konflikten bis heute umstritten.

Trotzdem stellen Dahrendorfs Ausführungen wichtige Erklärungsansätze für meine Fragestellungen dar, da sie das Ausbleiben offener Konflikte im Bereich der Sozialhilfepraxis zumindest teilweise erklären. Allerdings gibt es in den letzten Jahren auch in der Schweiz verstärkte Ansätze von Selbsthilfebewegungen von SozialhilfeempfängerInnen, teilweise verbunden mit Öffentlichkeitsarbeit von Sozialtätigen. Dies wird deutlich aus der Berichterstattung in den Tageszeitungen „der Bund“ und „Tages-Anzeiger“ im Zeitraum 2000 bis 2003 mit einer grossen Zahl von Beiträgen über berufs- und sozialpolitische sowie juristische Auseinandersetzungen um die Sozialhilfepraxis.¹³⁶

Peters (2002) betrachtet denn auch den Wohlfahrtsstaat als eines der am meisten „unzufriedenheitsgenerierenden“ Themen in den modernen Gesellschaften, der zur Bildung von sozialen Bewegungen führen kann: *„Mit der Entfaltung des Kapitalismus entsteht neue sozial-ökonomische Ungleichheit und damit die Voraussetzung für die Entstehung sozialer Bewegungen, – z.B. der Arbeiterbewegung – die auf Beseitigung der Ursachen dieser Ungleichheit – etwa auf Sozialisierung der Produktionsmittel – oder auf sozialpolitische Verringerung dieser Ungleichheit zielen.“* (Peters, 2002:51)

3.6.5 Bezug zu Theorien sozialer Differenzierung

Neben theoretischen Beiträgen über die Funktionen von sozialen Bewegungen, Konflikten und Herrschaft spielen auch Theorien gesellschaftlicher Differenzierung eine bedeutende Rolle für das Verständnis sozialer Kontrolle in der öffentlichen Sozialhilfe. Theorien gesellschaftlicher Differenzierung sind ein Hauptstrang soziologischer Gesellschaftstheorie, welche sich trotz ihrer hohen Abstraktion zur Erklärung empirischer Phänomene eignen. Soziale Differenzierung umfasst die verschiedensten Begrifflichkeiten, wobei die Beschreibung der Auswirkung moderner Formen der Arbeitsteilung in der Geschichte der Soziologie seit Durkheim eine zentrale Rolle einnimmt.¹³⁷

Schimank (1996) sieht die Soziologie als Krisenwissenschaft zur Erklärung von gesellschaftlicher Herrschaft, sozialer Ungleichheit, Verelendung, Traditions- und Gemeinschaftsverlust sowie – zumindest in der frühen Soziologie – von Entfremdung und Anomie. Vielen Soziologieansätzen – selbst in systemtheoretischen Ansätzen wie bei Parsons – zu Grunde gelegt ist das Gleichheitspostulat als Leitbild der Moderne, welches jedoch äusserst unterschiedlich in soziologische Erklärungsansätze umgesetzt wird: ungleichheitstheoretische Ansätze (von der Marx'schen Klassentheorie bis zu den gegenwärtigen Schichtungs- und Milieutheorien) stehen „ungleichartigkeitstheoretischen“ Ansätzen gegenüber, welche sich stark mit gesellschaftlicher Arbeitsteilung und Rollendifferenzierungen auseinandersetzen.

¹³⁶ Für Beispiele von existierenden Initiativen und Selbsthilfegruppen im Sozialhilfebereich siehe Kapitel 8 (Mediensichtung). Eine Untersuchung der Bedeutung und der Entwicklung von Selbsthilfebewegungen in der Schweiz liegt seit 2004 vor, erlaubt jedoch keine direkten Rückschlüsse auf deren intendierte bzw. reale Einflussnahme auf die Sozialhilfe. Von insgesamt rund 2000 Selbsthilfegruppen in der Schweiz beschäftigen sich gemäss dieser Untersuchung 49% mit somatischen Fragen (z.B. MS, Diabetes, Brustkrebs), 15% mit Suchtproblemen, 12% mit psychischen Erkrankungen, 11% mit Familienfragen (Scheidung, Kinder etc.), 5% mit Lebensfragen (Singles, etc.) und je 4% mit psychosozialen Fragen und mit Behinderungen (Herzog-Diem: Die Entwicklung der Selbsthilfebewegung in der Schweiz, 2004, Download vom 17.1.2007 unter: <http://www.kosch.ch/dl/vortrag%20winti.doc>).

¹³⁷ In der jüngeren soziologischen Debatte stehen sich v.a. die Perspektive funktionaler Differenzierungen (von Parsons bis zu Luhmann) und Analysen kultureller Differenzierungen (Milieu- und Lebensstilforschung) gegenüber.

Im Gegensatz zu den schicht- und klassentheoretischen Ansätzen wird in vielen weiteren Erklärungsansätzen (vgl. Durkheim, Parsons, Luhmann) die gesellschaftliche Differenzierung gewissermaßen als schicksalhaft angeschaut, da keine eindeutigen Akteure auszumachen seien. Die diesen Ansätzen unterlegte Fragestellung zielt also meist nicht auf die Urheber bzw. Profiteure gesellschaftlicher Differenzierung, sondern vielmehr auf deren Triebkräfte und – zweifellos eine sehr wichtige Frage – auf deren Auswirkungen auf die Gesellschaft.

Die Fragestellung nach den Urhebern kann als akteurtheoretischer (vgl. Schimank, 1996) oder als strukturtheoretischer (vgl. Scherr, 2000; Peukert, 2003) Ansatz bezeichnet werden und spielt für diese Arbeit eine beträchtliche Rolle. Akteure in gesellschaftlichen Interaktionen können Einzelpersonen, Institutionen, private, kirchliche, gemeinnützige, kommunale, regionale, staatliche, nationale und internationale Organisationen, Berufs- und Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, politische Parteien, soziale Bewegungen, Nachbarschafts- oder Selbsthilfegruppen sein. Die akteurtheoretische Soziologie entspricht der angelsächsischen „*sociology of social action*“, welche sich pointiert von der im deutschen Sprachraum stark verbreiteten „*sociology of social system*“ abgrenzt. Die Entstehung der „*sociology of social action*“ ist laut Schimank stark verbunden mit der sozialaufklärerischen Tradition der französischen und der russischen Revolution. Die politischen Wirren der Glaubenskriege, der französischen und der industriellen Revolution riefen jedoch bereits im 19. Jahrhundert eine sozialphilosophische Gegenaufklärung hervor, die zur wichtigsten Quelle des Denkens der ersten Generation soziologischer Klassiker wurde. Die akteurtheoretischen Ansätze sind deshalb stark geprägt von einem optimistischen Menschenbild und dem Glauben in die kreative Kraft menschlicher Energien.

Die „*social system*“-Theorien streben dagegen mehr eine Etablierung und Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Ordnungsmuster (*social order*) an, denen sich die Gesellschaftsmitglieder ohne grossen Widerspruch fügen (Schimank, 1996). Diesem auf den ersten Blick fatalistischen Aspekt der systemischen Ansätze steht eine starke Betonung des dynamischen Charakters des sozialen Gefüge gegenüber, der es dem Individuum erlaubt, sich durch Interaktionen mit dem sozialen Umfeld zu verändern und daher zumindest teilweise soziale Rollen und schicht- bzw. klassenspezifische Zuschreibungen zu überwinden.

Für eine umfassende Erklärung der in Armut und Sozialhilfeabhängigkeit ausgedrückten sozialen Differenzierung sind systemische Erklärungen unerlässlich. Dies bereits daher, weil die Gruppe der SozialhilfeempfängerInnen keine homogene soziale Gruppe darstellt, die selber zu einem bedeutenden Akteur werden könnte. Vielmehr zeigt sich bei SozialhilfeempfängerInnen eine Vielzahl an unterschiedlichen sozialen Problemlagen. Langandauernde Arbeitslosigkeit, psychische Erkrankung, Alleinelternschaft, unterbezahlte Arbeit (*working poor*), Alkoholismus, Drogenabhängigkeit, Obdachlosigkeit, Behinderung oder Invalidität sind gesellschaftliche Risiken, die keinesfalls zwingend zum Bezug von Sozialhilfeleistungen führen. Durch Sozialversicherungen oder private Transfers (eigenes Vermögen, private Unterstützung durch Familienangehörige u.a.) wird ein Grossteil dieser Risiken abgedeckt. Die verbleibenden Notlagen sind zudem teilweise lediglich vorübergehender Natur, so z.B. bei Sozialhilfeleistungen für die Überbrückung des Zeitraumes bis zur definitiven Festlegung des Anspruches auf Leistungen der Sozialversicherungen.

Für BezügerInnen solcher Übergangsleistungen ist der soziale Status ein grundsätzlich anderer als für die längerfristigen LeistungsempfängerInnen. Der Überbrückungs- und Vorschusscharakter (die später rückwirkend gewährten Leistungen werden im Umfang der Vorschussleistungen zurückgefordert) erlaubt es dieser Gruppe, den Sozialhilfebezug als Vorstufe für den Bezug gesellschaftlich anerkannter Sozialversicherungsleistungen anzuschauen. Eine dazwischen liegende dritte Gruppe von SozialhilfeempfängerInnen kann durch ihre hohe Prekärität charakterisiert werden, indem für sie zwar der zukünftige Zugang zu Sozialversicherungsleistungen nicht gewährleistet ist, sie aber die Hoffnung noch nicht aufgegeben haben, kurz- oder mittelfristig wieder über ein reguläres Einkommen zu verfügen (sei es durch erfolgreiche Arbeitssuche, Erreichung des regulären Pensionsalters, Unterhaltszahlungen oder Geltendmachung anderer privater Ansprüche). Diese hohe gesellschaftliche Differenzierung unter SozialhilfeempfängerInnen wird noch ergänzt durch die zunehmende Prekärität sozialer Lebenslagen (siehe Kap. 1), welche zu ähnlichen unsicheren Lebenslagen für beträchtliche Teile der modernen Gesellschaft führt.

In Verbindung mit dem jeweiligen Sozialhilfestatus ergeben sich folgende Charakterisierungen bezüglich der sozialen Prekärität und der damit verbundenen sozialen Differenzierung:

Sozialhilfestatus	Ausmass der Prekärität	Mögliche Problemlagen
Dauernder (gesicherter) Bezug von Sozialhilfeleistungen	Tief	Alleinerziehende, Invalide und Betagte mit ungenügenden Sozialversicherungsleistungen
Prekärer (ungesicherter) Bezug von Sozialhilfeleistungen	Hoch	<i>working poor</i> , vermittlungsfähige Arbeitslose
Temporärer (zeitlich absehbarer) Bezug von Sozialhilfeleistungen	Mittel	Personen in Ausbildung, Personen mit voraussichtlichem Zugang zu Sozialversicherungsleistungen
Verweigerter Bezug von Sozialhilfeleistungen	Mittel bis hoch	Personen mit hohen (sozialhilferechtlich nicht anerkannten) Fixkosten (z.B. Eigenwohnheim)
Nicht beanspruchter Bezug von Sozialhilfeleistungen trotz grundsätzlicher Berechtigung	Hoch	Selbstständigerwerbende, <i>working poor</i> , Personen mit unklarem Rechtsstatus

Abb. 3.4.: Matrix prekärer Lebenslagen in Verbindung mit Sozialhilfebezug (eigene Darstellung)

Die hier vorgenommene Einschätzung einer „tiefen“ Prekärität der Lebenssituation von dauernden SozialhilfebezügerInnen ergibt sich aus dem klaren gesetzlichen Anspruch auf Sicherung eines sozialen Existenzminimums, der – z.B. im Gegensatz zu den USA, in denen es ungeachtet der Notlage nur noch einen Anspruch auf temporäre Sozialhilfeunterstützung gibt – eine relativ verlässliche Absicherung gegen einen weiteren sozialen Abstieg darstellt. Bei anderen potenziellen SozialhilfeempfängerInnen ist die Prekärität trotz (teilweisem) Anspruch auf Sozialhilfe allerdings sehr hoch, da sich ihr soziales Existenzminimum innert kürzester Zeit wieder verändern kann. Meist ist ihr sozialer Abstieg zudem noch nicht abgeschlossen bzw. ihr Sozialhilfestatus unsicher.

3.6.6 Kommunitaristische Ansätze

Für das Thema dieser Arbeit sind auch die kommunitaristischen Ansätze zu erwähnen, deren Ziele trotz der sehr unterschiedlichen Ausprägungen ebenfalls akteurtheoretisch begründet sind: „*Das Gemeinschaftliche soll gegen das Gesellschaftliche gestärkt, geradezu imprägniert werden: Solidaritäts- und Partizipationsansprüche gelte es zu etablieren*“ (Eugster, 2000:36-37). Unter Kommunitarismus ist keineswegs eine einheitliche soziologische Theorie zu verstehen, sondern vielmehr eine höchst unterschiedliche theoretische Ausrichtung, welche das Gemeinschaftliche (community) gegenüber abstraktem Gesellschaftlichen in den Vordergrund stellt.¹³⁸

Voraussetzung für eine Umsetzung kommunitaristischer Ansätze in die Praxis ist eine hohe politische Urteilsfähigkeit der BürgerInnen, die sich auch für ihre Anliegen interessieren und aktivieren lassen. Als einer der Hauptvertreter des amerikanischen Kommunitarismus gilt Michael Walzer, Herausgeber der Zeitschrift „*The New Republic*“, der Gemeinschaft („community“) als „*Heimstatt (...) für Zusammenhang, Bindung und Erzählvermögen*“ (Walzer, 1993:161) sieht. Walzer setzt sich – im Gegensatz z.B. von Etzioni, der in seinem Verständnis von Kommunitarismus ein stark idealistisch gefärbtes Bild von Gemeinschaften vertritt – differenziert mit der Entstehung der Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit auseinander und betont dabei, dass angemessene Gerechtigkeitsprinzipien nur in demokratischen Verfahren und öffentlichen Diskussionen ermittelt werden. Die Gesellschaftsmitglieder hätten sich deshalb in „realen Diskursen“ zu einigen, welche Bedeutung ihre moralischen Traditionen haben und welche Lehren aus ihrer Geschichte zu ziehen sind. Diese Aussage ist bezüglich der gesellschaftlichen Diskursbildung rund um die öffentliche Sozialhilfe von beträchtlichem Interesse. Sie steht im Widerspruch zu einer liberalen Vorstellung von sozialen Grundrechten und –prinzipien, wie sie z.B. im Modell eines universellen Gesellschaftsvertrages (Rawls, 1992) zum Ausdruck kommt.

¹³⁸ Dietrich (1998) erläutert dies wie folgt: „Den Anstoss zur Kommunitarismuskussion hat Michael Sandels 1982 publizierte Schrift ‚*Liberalism and the Limits of Justice*‘ gegeben. In der Folge wurden verschiedene Debattenbeiträge sowohl philosophischer wie auch soziologischer Autoren mit dem Etikett ‚kommunitaristisch‘ bedacht. Zum Kreis der kommunitaristischen Theoretiker rechnet man neben Sandel vor allem Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Walzer, Benjamin Barber, Amitai Etzioni und die Forschergruppe um Robert Bellah. Die Zusammenfassung dieser Theoretiker unter dem Oberbegriff Kommunitarismus ist allerdings nicht unproblematisch. Die wenigsten der genannten Autoren bezeichnen sich selbst als Kommunitaristen. Sie sind allenfalls in sehr loser Form als Gruppe organisiert und verfügen über kein klar umrissenes philosophisches oder politisches Programm. Das Denken der sogenannten Kommunitaristen speist sich aus ganz unterschiedlichen geistesgeschichtlichen Quellen. Obwohl es natürlich auch verbindende Elemente in ihren Theorien gibt, ist es daher mitunter nicht leicht, die Gemeinsamkeiten zu sehen“ (Dietrich, 1998:2).

Laut Dietrich (1998) beanstanden die Kommunitaristen zu Recht, dass Gerechtigkeitskonzeptionen nicht wirklich neutral sein können. Gerechtigkeitskonzeptionen stützen sich implizit immer auf Annahmen, worin das Gute für den Menschen besteht. Sie schlagen Prinzipien vor, von denen sie annehmen, dass eine nach Massgabe dieser Prinzipien gestaltete Gesellschaft geeignet ist, ihren Bürgern ein gutes Leben zu ermöglichen.¹³⁹

Angesichts des anonymisierten Wesens der modernen Sozialhilfe ist der kommunitaristische Ansatz für die Weiterentwicklung der Fragestellungen in dieser Arbeit nur von beschränktem Interesse. Zwar könnte er in kleineren Gemeinden oder überschaubaren Gemeinwesen, in denen die öffentliche Fürsorge noch Aufgabe des Gemeinwesens und häufig des gesamten Gemeinderates ist, durchaus möglich sein, kommunitaristische Wertvorstellungen zu entwickeln und in die Praxis umzusetzen. Allerdings ist im Fall der Existenz solcher überschaubarer Gemeinwesen sorgfältig zu prüfen, ob die Integration nicht in einem paternalistischen Sinne geschieht.

Trotz dieser Einschränkungen könnten kommunitaristische, auf erhöhter Selbstverwaltung beruhende Ansätze durchaus positiv zur verbesserten Integration von randständigen Personen beitragen. Dies insbesondere in Form von Selbsthilfegruppen, Grossfamilien, ethnischen, kulturellen, weltanschaulichen oder religiösen Gemeinschaften. In der öffentlichen Debatte spielen solche Ansätze jedoch in den letzten Jahren – zumindest in der Schweiz – kaum eine Rolle mehr. Häufig können sich solche Lebens- und Arbeitsgemeinschaften nicht über längere Zeit behaupten bzw. laufen in Gefahr, sich vollständig abzukoppeln und dadurch zu sektenähnlichen Gebilden zu verkommen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in den USA solche „communities“ im Gegensatz zu den westeuropäischen Ländern – zumindest in den öffentlichen Diskursen – weiterhin eine beträchtliche Rolle spielen, was auf die stärkere Verankerung von entsprechenden Netzwerken unter EinwanderInnen bzw. ethnischen Gruppen zurückzuführen sein dürfte. Wieweit bestehende Gemeinschaften bzw. Verwandtschaftsstrukturen („*extended family structures*“) eine präventive Wirkung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung besitzen, kann hier nicht beantwortet werden, ist jedoch – v.a. im Hinblick auf die hohen Nichtbezugsquoten sozialhilfeberechtigter Personen – sehr wahrscheinlich. Allerdings müsste in diesem Zusammenhang auch untersucht werden, wieweit der Verzicht von Personen in intakten Gemeinwesen auf Sozialhilfeleistungen freiwillig ist oder eben wiederum eine Form von versteckter Armut (Rossini, 2005) bzw. von sozialer Kontrolle innerhalb des Gemeinwesens – mit möglicher ausgrenzender Wirkung hinsichtlich der individuellen sozialen und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten – darstellt.

3.6.7 Systemtheoretische Beiträge (Talcott Parsons)

Die Beiträge von Talcott Parsons in seiner „Theorie des sozialen Systems“ (Parsons, 1976) sind für unsere Fragestellungen ebenfalls von Relevanz. Talcott Parsons' strukturell-funktionale Systemtheorie problematisiert die unter den jeweiligen Strukturen angepassten funktionalen Beiträge zur Erhaltung des herrschenden Systems. Parsons – der sich zeitlebens als Nachfolger Max Webers verstand – versuchte mit den Mitteln seiner Systemtheorie die Gesamtheit der modernen Gesellschaften als ein zusammenhängendes System zu begreifen und Konflikt, Wandel und Revolution von diesem Ansatz her zu interpretieren. Wie Weber geht er dabei von der „legitimen Hegemonie“ des europäischen Christentums und dessen spezifischer Entwicklung bürokratischer Rationalität als Grundlage für die Erklärung sozialer Systeme aus.

Für Parsons bildet sich ein soziales System durch Prozesse der Interaktion heraus, bei denen mindestens zwei handelnde Personen auftreten, die durch eine „doppelte Kontingenz von Verhaltenserwartungen“ geprägt ist, die Parsons mit *Ego* und *Alter* bezeichnet. Ein Gleichgewichtszustand liegt erst vor, wenn sich die Handelnden „im Einklang mit ihren individuellen Bedürfnissen und mit den komplementären Erwartungen ihrer Interaktionspartner“ (Peuckert, 2003b:157) befinden, was nur unter der Existenz eines „*Systems geteilter kultureller Symbole*“ (ebenda) möglich ist.

Parsons reduziert in seinen Ausführungen über die sozialen Kontrollbeziehungen die Funktionsbedingungen jedes Handlungs- und Sozialsystems auf die Aspekte Strukturerhaltung, Integration, Zielgewinnung und Adaptation (*pattern-maintenance, integration, goal-attainment, adaptation*) in der Reihenfolge ihrer Bedeutung bei der Steuerung von Handlungsprozessen (Parsons, 1976). Unter Integration versteht Parsons primär die Integration

¹³⁹ Auch Rawls' Gerechtigkeitskonzeption basiert gemäss Dietrich auf derartigen Annahmen. Sie gehe davon aus, dass die Individuen nur ein wertvolles Leben führen können, wenn sie ihr Schicksal selbst bestimmen und über ein Mindestmass an materiellen Gütern verfügen.

von Subsystemen in übergeordnete Systeme. Als wichtigstes System einer hochdifferenzierten Gesellschaft nennt er das System der Gesetznormen und der entsprechenden Institutionen, vor allem den Gerichten und den Juristen: „Auf dieser Ebene sind es vor allem die Rechtsnormen, die die Allokation von Rechten und Pflichten, von Mitteln und Belohnungen steuern; solche Normen erleichtern die internen Korrekturen, die entweder zur Stabilität des Wertsystems oder für seinen methodischen Wandel oder auch für die Anpassung an die wechselnden Anforderungen der Aussensituation gefordert werden. Die Institutionalisierung von Geld und Macht sind primär integrative Phänomene, ebenso wie andere Mechanismen sozialer Kontrolle im engeren Sinne.“ (Parsons, 1976:176-177)

Parsons Erklärungsansatz für abweichendes Verhalten erscheint für die Beschreibung der Kontroll- und Verhaltensmechanismen in der öffentlichen Sozialhilfe allerdings wenig hilfreich, da er weder historische Entwicklungen mit einbezieht, noch die Herkunft der dem abweichenden Verhalten zugrunde liegenden sozialen Spannungen untersucht. Malinoswky & Münch gehen mit ihrer Kritik an Parsons noch etwas weiter: „Parsons bleibt in der Deskription des für ihn Gegebenen stecken, und auch diese Beschreibung ist oberflächlich“ (Malinoswky & Münch, 1985:44). Seine systemische Herangehensweise vernachlässigt zudem die Bedeutung von Teilsystemen und die dahinter stehenden Machtverhältnisse.

Ein Beispiel eines solchen Teilsystems ist das gesetzliche Sozialhilfesystem, welches zwar indirekt auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen reagiert, aber auch starken internen Dynamiken unterliegt. Die in dieser Arbeit beschriebenen Spannungsfelder sind also nur zum Teil Ausdruck von Konflikten zwischen dem System der öffentlichen Sozialhilfe und der Gesellschaft bzw. deren ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen. Ein beträchtlicher Teil der wahrgenommenen Spannungen ist systemimmanent bedingt, z.B. durch den Einsatz Professioneller der Sozialen Arbeit für Verwaltungshandlungen wie die Bemessung und Gewährung von sozialstaatlichen Leistungen, wie sie die materielle Sozialhilfe darstellt.

Der Ansatz von Parsons wird teilweise durch Luhmann weitergeführt und ist in der aktuellen soziologischen Literatur über die Soziale Arbeit und die soziale Kontrolle von Bedeutung. Luhmann betrachtet Interaktionen als „einfache Sozialsysteme“, die sich von anderen Grundformen sozialer Systembildung wie Familien oder Organisationen unterscheiden (Luhmann, 1972:51). Von zentralerer Bedeutung für die durch Luhmann vertretene Systemtheorie ist jedoch der von ihr angenommene Wandel gesellschaftlicher Differenzierung. Luhmann sieht in der Entwicklung moderner Gesellschaften einen Wandel von stratifikatorischer (klassen- und schichtspezifischer) zu funktionaler Differenzierung. Dabei betont Luhmann den mit diesem Wandel einhergehenden Zwang zur Individualisierung, aus der er den Schluss zieht, dass sich das moderne Individuum nicht mehr durch gesellschaftliche Zugehörigkeit (Inklusion), sondern vielmehr durch Exklusion definiere (Luhmann, 1989). Individuen müssen sich also fortwährend neu zur Gesellschaft ins Verhältnis setzen und ihre Ansprüche artikulieren, wodurch jedoch auch ihre individuelle Freiheit zunimmt. Auch die Toleranz gegenüber gesellschaftlicher Abweichung (z.B. Homosexualität, Prostitution) nehme, solange diese keine Opfer fordere, zu (Bahrtdt, 2000).

3.7 Theorien sozialer Kontrolle mit einem expliziten Bezug zur Sozialen Arbeit

In diesem Unterkapitel sind ansatzweise und ohne Anspruch auf Vollständigkeit weitere bedeutende theoretische Ansätze dargestellt, die sich ausdrücklich auf die Praxis der Sozialen Arbeit beziehen oder diese in ihren Praxisbeispielen ausdrücklich erwähnen.

3.7.1 Soziale Kontrolle in der Theorie der Sozialen Arbeit von Michael Bommers und Albert Scherr

Einen pointierten Beitrag zur Funktion der sozialen Kontrolle im Bereich der Sozialen Arbeit leisten Bommers & Scherr (2000), indem sie den Begriff der sozialen Kontrolle mit der sozialarbeiterischen Hilfestellung verknüpfen und dadurch gleichstellen: „Nur denjenigen kann geholfen werden, die bereit und in der Lage sind, sich in Hinblick auf eine solche Hilfe zu disziplinieren und kontrollieren zu lassen. Was legitimer Anlass für Hilfe und damit zulässige Hilfe ist, unterliegt rechtlichen Vorgaben und normativen Entscheidungen der Helfer. Hilfe steht insofern nicht im Widerspruch zu Kontrolle, sondern schliesst diese ein. Soziale Arbeit ist zudem in den Arbeitsfeldern, in denen sie mit tatsächlich oder potenziell Devianten befasst ist, explizit beauftragt, Individuen zu rechtskonformen Verhalten zu motivieren und, sofern sie direkt in hoheitsstaatliche Prozeduren sozialer Kontrolle – etwa bei der Vergabe von Sozialhilfe – eingebunden ist, veranlasst, diesbezügliche Kontrollen auszuüben. Soziale Arbeit

leistet Hilfe zur Anpassung an gesellschaftliche Regeln und Normen, indem sie den Erfolg der Hilfe zugleich kontrolliert“ (2000:45).

Bommes & Scherr sind daher der Ansicht, dass die Kontrollfunktion der Sozialen Arbeit zu Unrecht immer wieder thematisiert und damit die Soziale Arbeit infrage gestellt wird. Die beiden Autoren verwehren sich auch gegen die in früheren sozialarbeiterischen Publikationen geäusserte Meinung, dass Sozialarbeitende grundsätzlich den kontrollierenden Aspekt der Sozialen Arbeit naiv ignorieren und dadurch unbewusst zu Werkzeugen gesellschaftlicher Kontrollbemühungen werden. Die Feststellung der Verstrickung Sozialer Arbeit in den Widerspruch von Hilfe und Kontrolle gehöre heute zum Standardrepertoire der sozialarbeiterischen Reflexionstheorien und sei massgeblich beteiligt am „*notorisch schlechten Gewissen*“ der Sozialen Arbeit (2000:45). Bommes & Scherr kritisieren diese Sichtweise vor allem auch hinsichtlich der fehlenden Perspektiven einer Sozialen Arbeit, welche Hilfestellungen ohne gleichzeitige Kontrolle anbieten kann.¹⁴⁰

Die für diese Arbeit bedeutende Frage beschränkt sich allerdings nicht darauf, ob Soziale Arbeit grundsätzlich mit sozialer Kontrolle verbunden ist, – dies ist sicherlich mit ja zu beantworten – sondern vielmehr, in welchem Umfang und in wessen Auftrag die soziale Kontrolle ausgeübt wird. Indem Sozialarbeitende ihr Mandat – beruhend auf einer vertraulichen „Diagnose“ des Sachverhaltes – ausschliesslich durch die KlientInnen oder deren unmittelbares Umfeld (z.B. Eltern, Lebenspartner etc.) erhalten, könnten sie sich allenfalls des Verdachtes der Ausübung einer expliziten sozialen Kontrolle im Auftrag von (meist diffusen) Dritten (d.h. der „Behörde“, der „Gemeinde“ oder der „Gesellschaft“) entziehen. Bedingung wäre jedoch eine konsequente Berufung auf ein gesellschaftliches Mandat zur „Sozialversorgung“ im Sinne eines umfassenden Gesundheits- und Sozialsystems. Angesichts der laufenden öffentlichen Debatten über die Rationierung von Gesundheitsleistungen¹⁴¹, dürfte jedoch ein solches Modell einer umfassenden, mit einem generellen Mandat ausgestatteten sozialen Grundversorgung auf absehbare Zeit kaum durchsetzbar sein. Im Gegenteil: durch spezifische Leistungsaufträge und ständig zunehmende Controllingsysteme (NPM, wirkungsorientierte Verwaltungsführung etc.) wird die öffentliche Sozialhilfe noch vermehrt direkten sozialen Kontrollmechanismen ausgesetzt, welche eine autonome Berufsausübung zunehmend verunmöglichen.¹⁴²

Die Bedeutung der sozialen Kontrolle in der Sozialen Arbeit wird durch Untersuchungen über das System der Sozialen Sicherung in der Schweiz bestätigt. So betont Höpflinger (1994), dass die soziale Kontrolle bereits in den zentralen Sicherungsinstanzen der Gesellschaft (Familie, Sozialversicherungen etc.) angelegt sei, wobei bei deren Ausfall die reintegrativen Massnahmen zum Zuge kommen würden, um die Infragestellung der zentralen gesellschaftlichen Werte und Normen zu verhindern: *„Die Funktion (des reintegrativen Sicherungssystems, d. Verf.) besteht darin, dafür zu sorgen, dass auch jene, welche gesellschaftlich geforderte Leistungen nicht (mehr) erbringen, zumindest die sie bedingenden Werte aufrechterhalten und dies durch ein bestimmtes Verhalten beweisen“* (1994:11). Weiter führt Höpflinger aus: *„Solange die öffentliche Sozialhilfe als eine subsidiäre und an individuellen Bedarf orientierte Hilfsform konzipiert ist, solange ist sie auf relativ weitgehende Formen der sozialen Kontrolle angewiesen“* (1994:19).

Der Unterschied der Einschätzung von Höpflinger zur Position von Bommes & Scherr liegt primär darin, dass in letzterer die Kritik an der Gesellschaft und Folgerungen für deren Reform keine Berechtigung mehr erhalten. Diese Aufgabe des Anspruchs der Sozialen Arbeit auf gesellschaftliche Kritik und Veränderung ist denn auch wiederholt von TheoretikerInnen der Sozialen Arbeit vehement kritisiert worden (vgl. Obrecht, 2002). Insbesondere Silvia Staub-Bernasconi (u.a. 1997) beruft sich dabei auf die normative Funktion der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession.¹⁴³

Der Diskurs zur Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession ist dabei nur ein möglicher Ansatz zur moralisch-ethischen Verortung der Sozialen Arbeit und ihrer gesellschaftlichen Funktion. Der Berufung auf die Menschenrechte stehen in der sozialarbeiterischen Literatur auch gesellschaftliche Legitimierungen wie das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf gleichen Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wie Bildung, Existenz sicheres Einkommen, Gleichbehandlung unabhängig von Geschlecht, Ethnie, Nationalität etc. – teilweise auf den

¹⁴⁰ Eine mögliche Alternative zur ständigen Ausübung sozialer Kontrolle sehen Bommes & Scherr höchstens in Selbsthilfeaktivitäten ohne jegliche Einmischung der Sozialen Arbeit

¹⁴¹ Z.B. ausgedrückt in einem Ärztestopp bzw. einem Ausschluss von gewissen Ärzten aus dem Krankenkassensystem

¹⁴² Für weitergehende Überlegungen zu einer Stärkung professioneller Freiräume für die Soziale Arbeit siehe nachfolgende Kapitel.

¹⁴³ Vgl. Kap. 1.2 und 8.

Begriff „Chancengleichheit“ reduziert – gegenüber, welche je nach weltanschaulicher Position der Autorin bzw. des Autors in den Vordergrund rücken.

Wie bereits dargestellt, sehen Bommes & Scherr (2000) keinen Widerspruch von Hilfe und Kontrolle in der Sozialen Arbeit. Soziale Arbeit wird vielmehr als eigenständiges Phänomen betrachtet. Es überrascht deshalb nicht, dass Bommes & Scherr auch das Lebenswelt-Paradigma von Habermas (1981) in Frage stellen: *„Durch die Orientierung am Konzept der Lebenswelt und an Problemen der Verständigung beschränkt die durch Habermas inspirierte Diskussionslinie sich auch auf die soziologisch unspezifische Bestimmung Sozialer Arbeit als Bestandteil des Sozialstaates (...)“* (2000:56).

Dass eine funktionale Zweckbestimmung Sozialer Arbeit existiert, d.h. diese ein gesellschaftliches Mandat wahrnimmt, ist eine der grundlegenden Orientierungshypothesen der vorliegenden Arbeit. Gestützt auf die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Befragung der Sozialarbeitenden im Kanton Bern (s. Kap. 6) wie auch aufgrund der Untersuchung der entsprechenden sozialarbeiterischen und soziologischen Fachliteratur im Rahmen dieser Arbeit lässt sich allerdings nicht nachweisen, dass der Sozialarbeit ein funktionalistischer Auftrag als Bestandteil des Sozialstaates zukommt, bzw. dass sie einen solchen auch willentlich oder unwissend ausführt. Die Aussagen der Professionellen der Sozialen Arbeit sowie eigene Schlussfolgerungen deuten vielmehr darauf hin, dass die SozialarbeiterInnen sehr bewusst mit den Widersprüchen ihres Auftrages umzugehen wissen. Gleichzeitig kann jedoch nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass keine entsprechende soziale Kontrollfunktion besteht.

Funktionalistische Theorien der Sozialen Arbeit sehen die Soziale Arbeit vorwiegend als eine auf die Sicherung der herrschenden Gesellschaftsverhältnisse ausgerichtete Tätigkeit. Dazu gehören die Gewährleistung der Reproduktion bzw. die Überwindung/Linderung der Reproduktionsrisiken der kapitalistischen Gesellschaft, die Kontrolle sozialer Abweichung und die Übernahme wesentlicher Sozialisationsaufgaben der Gesellschaft angesichts der zunehmenden Vergesellschaftung der Pflege, Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen. In den Augen von VertreterInnen funktionalistischer Ansätze (vgl. u.a. Malinowski & Münch, 1975) kommt der Sozialen Arbeit daher eine herrschaftssichernde Stellung zu, indem sie die „harten“ strafrechtlichen Instrumentarien der Gesellschaft durch eine „sanfte Kontrolle“ abweichenden Verhaltens ergänze. Soziale Arbeit dient in dieser Sichtweise nicht primär der bedürfnisorientierten Hilfe, sondern der Kontrolle und Bearbeitung abweichenden Verhaltens.

Bommes & Scherr werfen einer solchermassen funktionalistischen Sichtweise vor, dass sie ein Phänomen aus den von ihm ausgehenden Wirkungen erklärt, die als seine eigentlichen Ursachen dargestellt werden: *„Sofern diese Wirkungen als unverzichtbar für den Bestand der kapitalistischen Gesellschaft gelten, gilt zugleich auch das Phänomen als Ursache der Wirkung und damit als theoretisch hinreichend erklärt“* (Bommes & Scherr, 2000:47). Kritisiert wird auch ein fehlendes „theoretisch-systematisches Verständnis“ der Sozialen Arbeit, indem gesellschaftstheoretische Argumente an die Stelle einer Theorie der Sozialarbeit und der Sozialpädagogik treten. Die eigentlichen Fragen, ob und inwieweit KlientInnen auf Soziale Hilfe angewiesen sind, was Hilfe ist, ob und wie Hilfe in deren Interesse angemessen erbracht werden kann, würde durch die ideologische Kritik vernachlässigt.

Ob diese Einwände berechtigt sind, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Möglicherweise führten die in den 1970er und 1980er Jahren teilweise erbittert geführten ideologischen Debatten über die „Helfershelfer“-Funktion der Sozialarbeit tatsächlich zu einem teilweise verzerrten Blick auf das eigentliche Wesen der Sozialen Arbeit. Zudem entpuppten sich Hinweise auf die Überflüssigkeit der Sozialen Arbeit im „realen Sozialismus“ der osteuropäischen Länder spätestens beim Zusammenbruch des sowjetischen Systems Ende der 1980er Jahre tatsächlich als wenig überzeugend, zumal sich nach dem Fall der Mauer das Ausmass der sozialen Probleme (Alkoholismus, häusliche Gewalt, psychische Erkrankungen, Rassismus etc.) in diesen Gesellschaften in einem erschreckenden Masse offenbarte.

3.7.2 Vom Anomie-Konzept (Durkheim) zur Lebensweltorientierung (Habermas)

Für die Entwicklung des gewählten Themas von grösserer Bedeutung erscheint mir ein kurzer Rückgriff auf das Anomie-Konzept von Émile Durkheim, welches dieser während der industriellen Revolution mit ihren gewaltigen sozialen Destabilisierungen entwarf und welches heute angesichts wiederum grosser sozioökonomischer Verän-

derungen erneute Aktualität erhält. Böhnisch hat dieses in seiner Bedeutung für die Frage der sozialen Integration wie folgt zusammengefasst:

„Im Anomiekonzept ist das epochale Grundthema gelingender oder misslingender sozialer Integration im Prozess moderner Arbeitsteilung bis heute auf den sozialwissenschaftlichen Begriff gebracht. Dass die industrielle Arbeitsteilung das zentrale Entwicklungsprinzip der industriekapitalistischen Gesellschaften darstellt, war die Erkenntnis, welche die politökonomischen Analysen und Auseinandersetzungen des 19. Jahrhunderts beherrschte. In der krisentheoretischen Analyse von Marx steht noch die Entfremdungsthematik, die arbeitsteilige Verwandlung der Arbeit zur Ware und damit ihre Entmenslichung im Vordergrund. Durkheim konnte schon – anders als Marx – die neue soziale Entwicklungslogik des Kapitalismus zeitgenössisch erfahren und erkennen (...). Für ihn ist nicht die soziale Destruktion, sondern – im Gegenteil – die soziale Integration das Strukturprinzip der modernen Arbeitsteilung (...). Die moralische Dimension der Integration steht in einer Spannung zur ökonomischen Dimension des materiellen Kalküls, das die industrielle Arbeitsteilung steuert und – wenn es sich selbstständig und in ökonomische Krisen umschlägt – auch sozial destruktiv wirken kann, indem es die kollektive Moral der Gegenseitigkeit schwächt (individualistische Egoismen) und die Menschen der Krise individuell aussetzt, in eine anomische Situation bringt.“ (Böhnisch, 2001:54)

Weiter entwickelt wurde das Anomiekonzept durch den amerikanischen Soziologen Merton (1968; Original 1938), der sich vor allem der Frage widmete, wie in modernen arbeitsteiligen Gesellschaften abweichendes Verhalten erzeugt wird. Er betont speziell den Umstand, dass in gesellschaftlichen Krisensituationen gleichzeitig sowohl abweichendes als auch konformes Verhalten produziert wird:

„Wenn in einer modernen arbeitsteiligen Gesellschaft die kulturell definierten allgemeinen (gesellschaftlich sanktionierten) Ziele und die sozialen Zugänge zur Erreichung der legitimen Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele auseinander klaffen, entsteht ein Zustand gestörter Integration im Sinne einer von den Menschen so wahrgenommenen sozialen Regellosigkeit (Anomie). Diesen anomischen Zustand versuchen die Menschen – je nach ihrer sozialstrukturellen Verortung und ihren biographischen Ressourcen – durch unterschiedliche Formen des Anpassungsverhaltens zu bewältigen, um handlungsfähig zu bleiben.“ (Merton, 1968, zit. in Böhnisch, 2001:55)

Durkheim und Merton sind insofern selbst in funktionalistischem Denken behaftet, da sie beide davon ausgehen, dass der Idealzustand einer Gesellschaft in der Harmonie von gesellschaftlichen Normen und persönlichen Zielen vorgegeben ist und lediglich durch krisenhafte Brüche aus den Fugen gerät. Mit seiner System-Lebenswelt-Hypothese kritisiert jedoch Habermas (1981) diese Sichtweise, *„dass sich die Menschen sozial zwar in Wechselwirkung zum Fortschreiten der Arbeitsteilung und dem durch sie erzeugten gesellschaftlichen Strukturwandel entwickeln, diese soziale Entwicklung der Subjekte aber gleichzeitig in lebensweltlicher Eigengesetzlichkeit und menschlichem Eigensinn verläuft“*. (Habermas, 1981, zit. in Böhnisch, 2001:56)

Die Lebenswelt-Optik von Habermas führte zu einer Weiterentwicklung des Anomiekonzeptes hinsichtlich einer Unterscheidung von System- und Sozialintegration. Währenddem Systemintegration die Prozesse der Steuerung der funktionalen Zusammenhänge einer Gesellschaft bezeichnet, umfasst die Sozialintegration die Regelung der sozialen Integrationsprozesse des Zusammenlebens bzw. deren Sinnhaftigkeit. Diese Unterteilung, die von Durkheim noch nicht erkannt werden konnte, ist bedingt durch die ökonomischen Entwicklungen der Postmoderne mit der enormen Zunahme der Bedeutung des Konsumverhaltens und führt zu neuen Widersprüchen, die vom einzelnen als Stress empfunden werden:

„Menschen möchten sozialintegrativ handeln, finden aber in ihrem lebensweltlichen Wollen keine systemische Resonanz und verhalten sich dann egozentriert und antisozial, ohne dass sie es so beabsichtigt hätten. Diese moderne Form der Anomie verhindert zunehmend soziale Gestaltung vom Menschen her.“ (Böhnisch, 2001:57)

3.7.3 Bedeutung der systemtheoretischen Ansätze für die Soziale Arbeit

Eine grundsätzliche Kritik der Bedeutung der Systemtheorie von Luhmann für die Soziale Arbeit äussern Obrecht & Zwicky (2002): *„Und nun verbreitet sich in der Sozialen Arbeit ein theoretischer Ansatz, der diese meist machtbesezten und auch menschliches Leid hervorrufenden Formen der strukturellen Differenzierung herunterspielt*

und die funktionale Differenzierung der Gesellschaft zum Grundprinzip moderner Gesellschaften erklärt“ (Obrecht & Zwicky: 2002:483). Eine genauere Betrachtung der Aussagen von Luhmann zeige eine Reduktion sozialer Tatbestände auf deren Erscheinungsbilder, indem – weitgehend ohne Berücksichtigung gesellschaftlicher Werte und Normen – soziale Realitäten mit deren Lösung gleichgesetzt würden.

Luhmann spricht wiederholt von einer „Autopoiesis“,¹⁴⁴ welche seiner Theorie von selbstreferentiellen Systemen unterlegt ist. In seinen Augen sind lebende Systeme in sich geschlossene Systeme, die stark „selbstreferentiell“ operieren, d.h. an vorangehende Systemoperationen anschliessen. Die soziale Umwelt bzw. die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen werden bei Luhmann durch endogene Mechanismen ersetzt. Obrecht & Zwicky kritisieren diese Sichtweise als einseitig und sprechen ihre grundsätzliche Relevanz in Frage: *„Dies mit der Folge, dass die neue Lehre von nichts handelt und nichts erklärt: Soziale Systeme sind sich selbst erzeugende immaterielle Prozesse und ‚prozessieren‘ so lange, bis sie wieder aufhören“* (2002:486).

Trotz ihrer starken Verbreitung in der aktuellen Sozialarbeitslehre erscheint die Theorie¹⁴⁵ von Luhmann keineswegs als eindeutig definiert, sondern entwickelte sich über die Betrachtung sozialer Systeme als Komplexitätsreduktion zum Modell der „Autopoiesis“ bis schliesslich zum Modell der Inklusion/Exklusion durch Kommunikation. In diesem Modell, welches Luhmann in seinen letzten Lebensjahren entwarf, übernimmt die Kommunikation quasi die Rolle von sozialen Individuen: *„Der systematische Einbezug menschlicher sozialer Akteure in die Theoriebildung, der für das herkömmliche Modell soziologischer Erklärung unverzichtbar ist, kommt für die luhmann'sche Systemtheorie grundsätzlich nicht in Frage.“* (Obrecht & Zwicky, 2002:487)

Wenn jedoch das Ausmass und die Formen von Kommunikation zum primären Untersuchungsgegenstand der Sozialwissenschaft werden, besteht die Gefahr, dass die betroffenen Individuen und Gruppen mit ihren unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnissen nur noch als zweitrangige Akteure betrachtet werden. Von Luhmann vernachlässigt werden zudem vertikale Differenzierungen, d.h. der ungleiche Zugang zu ökonomischen Ressourcen. Diese Ausblendung struktureller Ursachen und ökonomischer Rahmenbedingungen ist als Gegenbewegung zum einseitigen Ökonomismus der – zumindest in den 1970er- und 80er-Jahren stark präsenten – dialektisch-materialistischen Gesellschaftsanalysen zwar verständlich und in einem gewissen Sinne auch berechtigt. Mit der Charakterisierung moderner Gesellschaften als horizontale Differenzierungen übernimmt Luhmann damit jedoch eine eher distanzierte Position, welche ökonomische und strukturelle Ursachen – und damit auch jegliche politische Verantwortung – für soziale Probleme kaum genügend gewichtet.

Ähnlich unbefriedigend ist die Schlussfolgerung von Bommes & Scherr zur Definition von Armut bzw. der Wirkung von sozialarbeiterischer Hilfe. Bommes & Scherr (2000) verwahren sich zwar gegen ein pathologisches Bild der Sozialen Arbeit, welches vom Versagen einzelner gegenüber den Anforderungen der Gesellschaft ausgeht. Gleichzeitig wird aber die schon von Simmel (1992, Original 1908) anfangs des 19. Jahrhunderts entwickelte soziologische Sichtweise übernommen, dass jemand erst arm sei, wenn er oder sie unterstützt werde: *„Soziologisch gesehen ist nicht die Armut zuerst gegeben und daraufhin folgt die Unterstützung (...), sondern derjenige, der Unterstützung genießt (...), dieser heisst der Arme“* (Simmel 1992:551). Damit begründen Bommes & Scherr auch ihre Hauptthese, dass Soziale Arbeit selbst ein gesellschaftliches Phänomen ist und nicht als Reaktion auf soziale Probleme und Konflikte zu verstehen sei. Die Antwort auf die Frage, aus welchen Gründen sich Individuen entscheiden, Leistungen der Sozialen Arbeit zu beanspruchen oder nicht, bleiben sie allerdings schuldig.

Der Frage nach dem Zusammenspiel von Armut und (Nicht)Geltendmachung von entsprechenden Hilfeleistungen kommt jedoch aus soziologischer Sicht eine überragende Bedeutung zu. Es gibt in den westlichen Industrieländern – zumindest gegenüber der einheimischen Bevölkerung – ohne Zweifel ein absolutes Existenzminimum, bei dessen Unterschreiten eine Hilfestellung ausgelöst wird.¹⁴⁶ Dieses Subsistenzminimum besteht gemeinhin aus elementaren Ressourcen der physischen Reproduktion, insbesondere Nahrungsmittel, Kleidung, Unterkunft und medizinischer Grundversorgung. Beim Fehlen dieser Grundausstattung von überlebensnotwendigen Res-

¹⁴⁴ griechisch für Selbstschöpfung

¹⁴⁵ Eigentlich kann nicht von einer Theorie von Luhmann gesprochen werden, es handelt sich vielmehr zumindest um einen „frühen“ und einen „späten“ Luhmann.

¹⁴⁶ Die Hilfestellung erfolgt dabei meist nicht von staatlicher Seite, sondern vielmehr von privaten Personen oder gemeinnützigen Institutionen, z.B. im Falle von abgewiesenen AsylbewerberInnen in der Schweiz, denen seit kurzem selbst die Nothilfe von staatlicher Seite verweigert wird, die jedoch durch kirchliche oder gemeinnützige Institutionen weiterhin unterstützt werden, zum Teil in Form von selbst von der Kirchenspitze unterstütztem „zivilen Ungehorsam“ (siehe Interview mit dem Sekretär der Schweiz. Bischofskonferenz Trauffer in der Sonntags-Zeitung vom 27.2.2005)

sources werden in der Regel umgehend Hilfsprogramme auf die Beine gestellt, ohne dass die Betroffenen sich zuerst politisch organisieren bzw. ihre Hilfsbedürftigkeit auf administrativem Wege – z.B. durch Antragstellung bei einer Sozialhilfebehörde – geltend machen müssen.

In der Schweiz besteht seit einigen Jahren ein klarer Rechtsanspruch¹⁴⁷ aller niedergelassenen Personen auf ein soziales Existenzminimum. Gleichzeitig ist aber das soziologische Phänomen zu beobachten, dass rund die Hälfte der bezugsberechtigten Personen diesen Anspruch nicht wahrnehmen, sei es, weil sie sich ihrer Anspruchsberechtigung nicht bewusst sind, die dazu zu überschreitenden Hürden und Eintrittsbarrieren zu hoch sind oder sie diesen Anspruch nicht wahrnehmen wollen. Im letzteren Fall stellt sich die Frage, ob die NichtbezüglerInnen ihre ökonomische Situation aus freien Stücken als erträglich betrachten (als sogenannte „edle Arme“) oder die soziale Kontrolle durch ihr Umfeld so hoch ist, dass für sie ein (allfälliger) Bezug von Hilfeleistungen mit zu hohen Risiken verbunden ist. Zudem spielt es eine wichtige Rolle, ob sie sich auf anderem Wege die für die soziale Existenzsicherung erforderlichen Mittel besorgen können (z.B. durch karitative Zuwendungen von Kirchen, NGO's, nachbarschaftlichen Organisationen etc., durch private Verschuldung oder sogar durch illegale Massnahmen wie Diebstahl, Drogenhandel etc.).

Die Gründe für einen Bezug oder Nichtbezug von sozialstaatlichen bzw. sozialarbeiterischen Leistungen sind also für eine Einschätzung der gesellschaftlichen Rolle der Sozialen Arbeit und des Ausmasses der sozialen Kontrolle von grosser Bedeutung. Zirkuläre Erklärungen¹⁴⁸ sind dabei wenig hilfreich.

3.8 Erste Folgerungen

Die skizzierten „systemtheoretischen“¹⁴⁹ wie auch „funktionalistischen“ Erklärungsansätze zur Definition der Rolle der Sozialen Arbeit vermögen nur sehr beschränkt zu befriedigen. Gleichzeitig erlaubten sie wichtige Entwicklungen der Sozialen Arbeit. Mit der Hinterfragung ihrer gesellschaftlichen Rolle hat die Soziale Arbeit erst die Voraussetzung dafür geschaffen, sich als eigenständige Disziplin etablieren zu können. Mit einer sorgfältigen Erörterung des Hilfebegriffes konnte sie sich in die Lage setzen, konkrete Hilfestellungen zu entwickeln und erfolgreich anzuwenden. Der Umstand, dass beide Entwicklungen (die Gesellschaftskritik wie auch die Professionalisierung) auf halbem Wege stecken blieben, hat vielfältige Gründe (siehe Kap. 1, 5, 8 und 9). Das Fehlen einer eigenständigen Sozialarbeitswissenschaft, die sich von soziologischen, psychoanalytischen, ökonomischen und selbst religiösen Theorien und Weltbildern emanzipiert und eigenständige Ansätze entwickelt, dürfte einer der Hauptursachen für diesen unbefriedigenden Zustand sein.

Leider hat es die Profession Soziale Arbeit bislang unterlassen, ein wirklich eigenständiges Fachstudium der Sozialarbeitswissenschaft zu entwickeln und zu fördern. Die Ausbildung in Sozialer Arbeit besteht weiterhin im Wesentlichen aus der „Vermittlung/Aneignung vermeintlich anwendungsrelevanten Wissens aus anderen Fachdisziplinen“ (Bommes & Scherr 2000:239-240). Die Gelegenheit zur Etablierung der Sozialen Arbeit als eigenständige Wissenschaft dürfte vor rund zehn bis zwanzig Jahren zudem günstiger gewesen sein als in der heutigen, durch neoliberale Effizienz- und Sozialabbauideologien geprägten Zeit. Entsprechend veränderte Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Soziale Arbeit auf ein enges Wirkungsfeld beschränkt bleibt, in dem professionelle Handlungsspielräume zugunsten von sozial- und fiskalpolitisch definierten Leistungsaufträgen eingeschränkt werden (siehe Kap. 5).

Diese Einschätzung geht – wie auch die entsprechenden Orientierungshypothesen in Kap. 2 – von einer zunehmend segmentierenden Wirkung der Sozialhilfe¹⁵⁰ aus, durch welche die Hilfeempfangenden verstärkt zu Produkten von Leistungsvereinbarungen werden, deren Berechtigung ständig neu legitimiert werden muss. Wie das Sozialhilfesystem unter diesen Rahmenbedingungen aussehen kann, schildert Dietz unter Bezugnahme auf die

¹⁴⁷ siehe Kap. 5

¹⁴⁸ Unter zirkulären Erklärungen verstehe ich Begründungen wie: „Die Soziale Arbeit existiert, weil sie einem gesellschaftlichen Bedürfnis entspricht“ oder „Sozialhilfe legitimiert sich bereits dadurch, dass sie aus der heutigen Gesellschaft nicht mehr wegzudenken ist“.

¹⁴⁹ Dies ohne Anspruch, diese theoretischen Ausrichtungen auch nur annähernd vollständig dargestellt zu haben; vielmehr handelt es sich bei meinen Darlegungen um exemplarische Wiedergaben von Aspekten und Vertretern der entsprechenden Ansätze und deren Relevanz für das gewählte Untersuchungsthema

¹⁵⁰ Der Segmentierung in der Sozialhilfe widmet sich ein aktuelles Forschungsprojekt im Rahmen des NPF51 (siehe Einleitung), dessen Ergebnisse in dieser Arbeit noch nicht berücksichtigt werden konnten

(in den letzten Jahren in allen westlichen Industrieländern feststellbaren) Leistungskürzungen, bzw. die grundsätzlich ungenügende Höhe der Ansätze der materiellen Sozialhilfe: „*Soziale und kulturelle Teilhabe ist vor diesem Hintergrund (ungenügende Höhe der Sozialhilfeleistungen in Deutschland, Anm. d. Verfassers) für die meisten Sozialhilfeabhängigen, insbesondere die Langzeitbezieher, wohl nicht mehr als eine leere Formel. Rechtsgleichheit ist in einigen Fällen nicht gegeben. Fragen der Menschenwürde werden missachtet. Im Ergebnis: Unter dem Spardiktat des kommunalen Haushaltsfiaskos und der steigenden Sozialausgaben kann die Sozialhilfe ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen*“ (Dietz, 1997:203).

Ein durch Spar- und Effizienzdenken geprägtes Hilfeverständnis führt gleichzeitig zu einer abnehmenden Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Interventionen. Im Kontext von starker politischer und sozialer Kontrolle wird die Soziale Arbeit immer weniger als solche empfunden und verliert daher sukzessive von ihrer Wirksamkeit zur Lösung sozialer Probleme auf der Ebene der von KlientInnen und ihrem unmittelbaren Umfeld formulierten Probleme. Diese abnehmende Wirkung beruht auf einer Grundregel der sozialen Interaktion: Menschen kann nicht gegen ihren Willen bzw. ohne ihre aktive Kooperation hinaus geholfen werden, weshalb sie in der Regel ablehnend auf starre Vorschläge oder gar vorbestimmte integrative Schritte reagieren (vgl. auch Wyss, 2005). Das Schlüsselwort in der angelsächsischen Sozialberatung ist denn auch „*choice*“, d.h. die Möglichkeit zur freien Wahl unter verschiedenen gleichwertigen Alternativen.

Unterstützt wird diese Grundhaltung auch durch Imdorfs (2001) Schlussfolgerungen zur Befragung von 34 Sozialhilfebezügern in der Stadt Bern:

„Die Sozialhilfebezügler charakterisieren ihre Inanspruchnahme der Beratung (...) mehrheitlich als extrinsisch motiviert, was bedeutet, dass ihrem Handeln ein grosser Teil an kontrollierender Fremdbestimmung zugrunde liegt. Gleichzeitig werden die analysierten Handlungsvollzüge in einem beachtlichen Ausmass autonom initiiert. Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Sozialberatung beurteilten die befragten SozialhilfebezüglerInnen verschiedene Faktoren als relevant: Gemäss ihren Aussagen hängt die Güte und Nutzbarkeit des Beratungsangebots entscheidend ab vom freiwilligen Zugang zur Beratung, vom Beratungsstil der Sozialarbeiterin, von dem im Sozialhilfegeld inhärenten Belohnungsaspekt sowie von ihrem Interesse und ihrer Hoffnung bezüglich der Beratung.“ (Imdorf, 2001:102)

Sozialarbeitende besitzen laut Imdorf jedoch beträchtliche Einflussmöglichkeiten über die von ihrem Sozialdienst institutionell vorgegebenen Rahmenbedingungen: „*Unabhängig davon, wie kontrollorientiert die institutionellen Rahmenbedingungen des Sozialamtes sind – jedoch ohne diese zu verleugnen -, hat der Berater die Möglichkeit, durch seine Beratungstechnik auf den Grad einer autonomiestärkenden, beziehungsweise abhängigkeitsfördernden Wahrnehmung der Beratungsbeziehung auf Seiten der Klientin einzuwirken. Gelingt der Beraterin eine Kombination von Autonomieförderung und Kontrolle, die dem Klientenwunsch gerecht wird, so wird dies positive Einflüsse auf das gegenseitige Vertrauen und die Ausprägung der spezifischen Rollenbeziehung zeigen*“ (ebd., 2001:91).

Es stellt sich abschliessend die Frage, ob eine solche Gratwanderung auf Dauer gelingen kann oder ob es sich dabei lediglich um eine Verschleierung von sozialen Kontrollmechanismen handelt. Eine ähnliche Gratwanderung – verbunden mit normativen Zielvorstellungen – erfordert die ständige Beteuerung von „echten Wahlmöglichkeiten“ als Grundlage einer professionellen Haltung, welche sich einerseits konsequent an den Bedürfnissen der KlientInnen orientiert, andererseits sich der sozialen Gerechtigkeit („*social justice*“) verschreibt (Hepworth & Larsen, 1993):

„In promoting social justice, social workers in direct practice also join with other social workers and groups in promoting social action and legislation that remedy and redress wrongs resulting from unfair decisions and dysfunctional policies and practices. Moreover, they actively advocate for programs and resources that are needed to increase opportunities and enhance the welfare of disadvantaged people; they advocate especially for groups of people who are unable to effectively advocate for themselves, such as developmentally disabled and severely mentally ill persons. The objective of promoting social justice merits a renewed commitment by social workers in view of changes in the political climate that have occurred over the past two decades, changes that have resulted in a more conservative trend in society.“ (Hepworth & Larsen, 1993:6)

Dieser "klassische" sozialarbeiterische Ansatz geht von der – im amerikanischen Diskurs gegenüber der europäischen Sozialarbeitsliteratur stärker ausgeprägten – Machbarkeit von *"social change"* bzw. der Möglichkeit der Überwindung sozialer Ungerechtigkeit durch sozialarbeiterisches Handeln aus. Dieser Ansatz steht damit im Gegensatz zu den Erklärungsansätzen wie *"die Gesellschaft ist ungerecht, ändert die Gesellschaft!"* oder *"die Gesellschaft ist nicht immer gerecht – mit gutem Grund!"*, indem sie die Soziale Arbeit selber zum handelnden Subjekt erklärt. Mit eher diffusen Zielvorstellungen eines erfolgreichen *"social change"* aufgrund des professionellen und sozialpolitischen Engagements der Sozialarbeitenden vermeidet dieser Ansatz jedoch eine eingehende soziologische Analyse der tatsächlichen Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit, welche weiterhin von im Verhältnis zu den gewaltig zunehmenden Aufgaben immer ungenügenderen Mitteln geprägt bleiben werden.

Der Ansatz von Bommes & Scherr¹⁵¹ vertritt in seiner Tendenz zur systemischen Erklärung von Abhängigkeiten und Funktionen in meinen Augen ein vorwiegend reduktionistisches Menschenbild, in dem Individuen geradezu in Systemen gefangen sind. In den vorangegangenen Orientierungshypothesen wurde daher gegen die Schlussfolgerung von Bommes & Scherr argumentiert, dass die eintretenden Wirkungen der sozialen Kontrolle durchaus erwünscht und notwendig sind. Dieser Sichtweise steht ein humanistisches, auf einem Selbstbestimmungsrecht beruhendes Bild des Menschen gegenüber, der sich aufgrund der sozialarbeiterischen Intervention nicht in eine vorgegebene Richtung entwickeln oder gar anpassen soll, sondern dadurch lediglich (wieder) in die Lage versetzt wird, bzw. sich selbst versetzt, aus einer – wenn auch eingeschränkten – Anzahl von möglichen Optionen eine ihm angepasste Lebensgestaltungsmöglichkeit zu wählen.

Aus meiner Sicht sind Strategien zu entwickeln, wie Sozialarbeitende zur Gewährung grösserer Wahlmöglichkeiten der HilfeempfängerInnen diese vor den Einflüssen der sozialen Kontrolle durch Behörden und Gemeinwesen schützen bzw. die KlientInnen gegenüber diesen „immunisieren“ können. Ein angemessenes „Immunsystem“ besteht nicht in der Verleugnung der Existenz gesellschaftlicher Erwartungshaltungen, sondern in deren Filterung bzw. „Dosierung“ in einem geschützten Setting, wobei natürlich unerwartete Nebenwirkungen immer in Kauf genommen werden müssen. Es ist zudem zu bedenken, dass Mechanismen der sozialen Kontrolle über verschiedenste Kanäle (z.B. Medien, Gemeindeversammlungen, informelle Kontakte im Gemeinwesen) auf KlientInnen wirken, von denen die Sozialarbeitenden nur einen kleinen Teil beeinflussen können.

¹⁵¹ Der Ansatz von Bommes & Scherr wurde von mir aufgrund seiner grossen Popularität in der Sozialarbeitsausbildung von einigen grossen Fachhochschulen in der Schweiz gewählt und nicht im Sinne der Repräsentanz für die Systemtheorie oder den Konstruktivismus. Abgesehen davon, dass sich diese grossen geisteswissenschaftlichen Richtungen kaum – oder nur mit grossem Aufwand – abschliessend beschreiben oder auf einige wenige Exponenten festlegen lassen, ist grundsätzlich festzuhalten, dass andere VertreterInnen, wie z.B. Berger & Luckmann (1980), durchaus andere Grundhaltungen repräsentieren.

4. Fürsorge und soziale Disziplinierung im historischen Kontext

Der folgende Überblick beschränkt sich auf die Entwicklungen in Deutschland (bürokratisches Modell), den USA (soziale Bewegungen und freiwillige Gegenseitigkeitsideale) sowie in der Schweiz. Die Schlussfolgerungen daraus sind daher auch sehr punktuell zu verstehen. Eine vollständige Wiedergabe der umfassenden Geschichte der Entwicklung der Sozialfürsorge bzw. der Sozialdisziplinierung wäre nur in Form einer historischen Arbeit zu leisten und würde den Rahmen dieser Untersuchung bei weitem sprengen. Die nachfolgend dargestellten historischen Elemente skizzieren lediglich einige Meilensteine in der Entstehung der heutigen Sozialhilfepraxis.

Soziale Disziplinierung ist eine unvermeidliche Begleiterscheinung der historischen Entwicklung der sozialen Sicherung. Sachsse & Tennstedt (1986) erachten es als die Aufgabe der Sozialpolitik, eine eingeschränkte soziale Sicherheit durch kompensatorische Transferleistungen zu gewährleisten, falls die vorrangige Sicherung durch private Transfers nicht erfolgt bzw. nicht erfolgen kann. Staatliche Transferleistungen sind jedoch historisch immer an die Voraussetzung geknüpft, dass die Gründe der Bedürftigkeit als schutzwürdig gelten. Die daraus resultierende Unterscheidung zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen zieht sich wie ein roter Faden durch die historische Entwicklung der sozialen Wohlfahrt.

4.1 Bettelverbote am Anfang der Entwicklung des Sozialstaates

Karger & Stoesz (1990) orten den Ursprung des Sozialstaates bzw. der frühen Sozialhilfe bereits in den *poor laws* des Elisabethianismus von 1601, welche mit dem Bettelverbot für *“able-bodied”* (d.h. für Unversehrte) verbunden waren. Nicht nur das Betteln wurde den nicht-invaliden Armen untersagt, es machte sich auch strafbar, wer ihnen Almosen gab. *“These laws were developed primarily to control those poor who were unable to obtain employment in the new industrial sector, and who, because of that, might become disruptive. (...) Again a primary theme of the law was to distinguish the ‘deserving’ from the ‘undeserving’ poor. The worthy poor were the lame, the blind, orphaned children, and those unemployed through no fault of their own. The unworthy poor were vagrants, drunkards, and those considered slothful.”* (Karger & Stoesz, 1990:32-33)

Die Trennung zwischen „guten“ und „schlechten“ Armen ist ein zentrales Element in der historischen Entwicklung der Sozialhilfe, und ist auch in der heutigen Sozialhilfepraxis – wenn auch in weniger offensichtlicher Weise – weiterhin von Bedeutung. Eine ähnlich ausgeprägte soziale Disziplinierung zeigt sich auch in der Geschichte der sozialen Sicherung in Deutschland:

Es ist erstaunlich, welche Leistungen Familien damals vollbrachten und wie sie Aufgaben übernahmen, die heute von Krankenhäusern, Altersheimen und Pflegeheimen erfüllt werden. Die Unterstützung derer, die sich nicht mehr selbst helfen konnten und von keiner Familie mehr gestützt wurden, lag bei mildtätigen Einzelpersonen, Kirchen und Gemeinden und blieb bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts überall unzulänglich. Nicht nur blieb die Hilfe im einzelnen Fall zu gering, sondern sie war auch fast unvermeidlich mit einer Demütigung des Empfängers verbunden: Armenschulen und Armenhäuser gliederten den Bedürftigen aus der Gesellschaft aus; der Entzug des Wahlrechts für alle Empfänger selbst kleiner Fürsorgeleistungen blieb bis nach 1900 üblich. Erst gegen Ende des Jahrhunderts griff das Deutsche Reich in die Sozialfürsorge ein und legte mit der Schaffung von Versicherungen für Unfallfolgen, Arbeitsunfähigkeit, Alter und Krankheit die Grundlagen für einen sozialen Schutz der Arbeiter, auch wenn dieser vor 1914 noch recht dürftig blieb.“ (Prohasky, 1999:38)

Das Hauptaugenmerk der sozialen Kontrolle richtete sich historisch auf die Kontrolle der Armutsbevölkerung und deren Abgrenzung vom entstehenden Proletariat. Pauperismus¹⁵² wurde historisch als „eiterndes Geschwür“ der Gesellschaft betrachtet und mit zunehmender Vehemenz bekämpft. Bereits Hegel erkannte 1820 die Schwierigkeit der Armutsbekämpfung in der sich entwickelnden Industriegesellschaft: *„Ist die bürgerliche Gesellschaft ausgebildet, ist es eine der schwersten Aufgaben, die Armut zu steuern“* (zit. in Sachsse & Tennstedt, 1986:25).

Die zunehmende Härte im Vorgehen gegen die Bettelei ist eine bedeutende Entwicklung bei der Herausbildung sozialer Disziplinierungsmechanismen in der modernen Gesellschaft. Waren anfänglich Bettelverbote nur gegen

¹⁵² Als Pauperismus wird das mit der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts einsetzende Massenelend bezeichnet, wie es u.a. von Marx & Engels eindrücklich beschrieben wurde (vgl. Görtemaker, 1989).

nicht-esshafte Personen gerichtet, wurden sie im ausgehenden Mittelalter verallgemeinert und zunehmend mit einschneidenden Sanktionen verbunden. Die Entwicklung der Armenhäuser und Arbeitsanstalten hatte dabei eine wichtige abschreckende Wirkung, zumal diese ihren Ansprüchen auf „Besserung“ und „soziale Hygiene“ in keiner Art und Weise nachkamen und meist schlimmere Lebensbedingungen boten als sie der Rest der Armutsbevölkerung tagtäglich erlebte. Es erstaunt deshalb auch nicht, dass nur eine beschränkte Anzahl von entsprechenden Anstaltsplätzen zur Verfügung stand und bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts kaum je Bemühungen ergriffen wurden, die ganze Armutsbevölkerung zu „reformieren“. Die mit jeder Hilfestellung integral verbundenen Abschreckungsbemühungen führten laut Sachsse & Tennstedt gar dazu, dass Arbeitsanstalten gefürchteter als Gefängnisse waren.

Darüber hinaus veränderte sich der Armutsbegriff insofern, dass nicht Hunger und Not die Kriterien der Armut waren, sondern die Gewährung der Unterstützung zum Beweis von Armut wurde. Wagner (1991) spricht dabei von der „kopernikanischen Wende des Armutsbegriffs“, der mit der beginnenden Industrialisierung noch zusätzlich an Bedeutung gewann (1991:43-45).

In Preussen wurde ab 1843 die Bettelei sogar strafrechtlich verfolgt.¹⁵³ Es ging dabei um die Propagierung von Arbeit um jeden Preis verbunden mit massiver polizeilicher Präsenz. Gleichzeitig entwickelte sich in Preussen aber auch eine sanftere Armutspolitik, indem das im späten Mittelalter als Selbsthilfe entstandene Versicherungswesen der Zünfte und Gilden vermehrt auf die FabrikarbeiterInnen ausgeweitet wurde. Das politische Ziel dabei war die Dividierung von Armen und Arbeitern, zumal das Vorhandensein einer grossen Zahl von Armen bedeutete, (billige) Arbeitskraft ungenutzt zu lassen. Braun (2004) betont, dass durch die Schaffung von Arbeitshäusern auch der kleinste Rest von Arbeitskraft genutzt und gleichzeitig die „Armen“ zu nützlichen Mitgliedern des Gemeinwesens gemacht werden sollten, was einer Zwangsintegration von Bedürftigen in das wirtschaftliche System gleichkam. Allerdings beinhaltete diese Zwangsintegration in das wirtschaftliche System kaum ein Bemühen um den Abbau von sozialer Ausschliessung. Dies änderte sich erst, als neben der Betrachtung der Armut aus ökonomischer Sicht auch eine politische Notwendigkeit entstand, da im Prozess der Industrialisierung plötzlich neue Bevölkerungsgruppen in Armut geraten konnten, die gemessen an den jeweiligen gesellschaftlichen Standards bisher nicht zu den „Ausgeschlossenen“ gezählt wurden.

Ein wichtiger Meilenstein in der Armutsgeschichte ist die grosse Landflucht, welche mit der Industrialisierung einherging. Durch die zunehmende Migration in die Städte gab es immer mehr Lohnarbeiter, die nur prekär beschäftigt und ungenügend bezahlt wurden. Mit der Zuwanderung von Hunderttausenden verarmter Bauern und ihrer Familien wurde die Armut in den Städten zu einem gewaltigen Problem. Stricker (2003) beschreibt diese Entwicklung mit den folgenden eindrücklichen Worten: *„Dies zog eine entscheidende Wende der Sozialpolitik nach sich. Armut war jetzt nicht nur eine Schande und mit Faulheit gleichgesetzt, sondern wurde auch mit Strafe bekämpft. Nun war nicht mehr der Entzug der Unterstützung die Strafe, sondern die Unterstützung selbst wurde zur Qual für die Armen“* (2003:3).

Die Strategie zum Abbau bzw. zur Verhinderung sozialer Ausschliessung bedeutete in der Folge die Einbeziehung von Menschen in staatlich organisierte „Programme“. Solche Programme beinhalteten erstmals die Garantie von rechtlichem Schutz (z.B. Kündigungsschutz), die Versorgung mit Realgütern (z.B. Sozialwohnungen) sowie die Gewährung von finanziellen Unterstützungen (z.B. Arbeitslosengeld) und Dienstleistungen (z.B. medizinische Behandlung).

Es ist jedoch fraglich, wieweit sozialstaatliche Programme alleine eine Verhinderung oder eine Reduktion von sozialem Ausschluss bewirken können. Der Erfolg einer umfassenden sozialen Integration dürfte vielmehr von der Bereitschaft zur Umsetzung umfassender Massnahmen abhängen, die sowohl ökonomisch (langfristige Möglichkeit der Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit oder anerkannte Formen von Unterstützungsleistungen wie z.B. Altersrenten, langfristige Stipendien und unbestrittene Leistungen für Familien oder Alleinerziehende), politisch (z.B. Ausgestaltung des Wahlrechts) oder kulturell (z.B. Integration in sozialräumlichen Strukturen) ausgestaltet sein müssen. Braun (2004) sieht deshalb das Gelingen der sozialen Integration in erster Linie als erfolgreiches Zusammenspiel von politischen und sozio-kulturellen Faktoren.

¹⁵³ Bettelverbote sind auch heute in Deutschland und in der Schweiz wieder gängige Praxis in der kommunalen Ordnungspolitik (siehe Kap. 3.2.2)

Die historische Bedeutung des Sozialstaats durch den Einbezug von besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen in ein System der sozialen Sicherung ist jedoch unbestritten. Dieser Einbezug war jedoch sehr selektiv, wie uns die sozialgeschichtliche Entwicklung in Deutschland zeigt. So führten die meisten deutschen Städte im 19. Jahrhundert eine eigentliche Bettelbehörde ein, welche quasi ein amtliches Kriterium für Bedürftigkeit darstellten, indem nur eingesessene Arme von Unterstützungsmassnahmen profitierten, ortsfremde jedoch konsequent weggewiesen wurden (Wagner, 1991).

Erst in der Weimarer Republik der 1920er und frühen 1930er Jahre – jäh unterbrochen durch den Nationalsozialismus mit der massiven Verfolgung und Vernichtung von Juden, Zigeunern, Bettlern und politischen Oppositionellen – konnte erstmals von einer systematischen Entwicklung des Sozialstaates gesprochen werden, der zu einer nachweisbaren Reduktion der Armutsbevölkerung führte. Nach dem zweiten Weltkrieg führte eine historisch bisher einmalige Kombination von Wirtschaftswachstum und sozialstaatlichen Massnahmen zu einer ökonomischen Verbesserung der Lebenssituation der einheimischen Bevölkerung, welche jedoch durch die Immigration von wenig qualifizierten Arbeitssuchenden bzw. die Entstehung bzw. Verschärfung bisher zweitrangiger Armutsrisiken (z.B. Zunahme der Anzahl Alleinerziehender, Scheidungsquote, Drogenmissbrauch, psychische Erkrankungen) keinesfalls als flächendeckend bezeichnet werden darf.

Die Verbesserung der materiellen Lage von Teilen der früheren Armutsbevölkerung (d.h. vor allem der schlecht qualifizierten und der prekär angestellten ArbeitnehmerInnen) führte bei diesen zu einer über den formellen Bürgerstatus hinausgehenden Integration in die Gesellschaft und zur Loyalität gegenüber dem Staatswesen. Diese erfolgreiche Integration erfolgte jedoch in Abgrenzung zu anderen Bevölkerungsgruppen bzw. zu einem Graubereich zwischen Leistungsanspruch und gesichertem Sozialstatus. Braun (2004) betont deshalb, dass die Entwicklung des Sozialstaats als ein Prozess der Integration von Bevölkerungsgruppen, Tatbeständen und Handlungsstrategien gleichzeitig zu einer durch den Sozialstaat selbst induzierten Exklusion führt, die darin besteht, dass sich Bürger von Leistungen ausgeschlossen sehen, auf die sie einen Anspruch zu haben glauben, diesen jedoch aus materiellen (z.B. knappes Überschreiten des zulässigen Einkommens) oder formalen Gründen (z.B. Mindestwohnsitzdauer) nicht geltend machen können. Solche Ausschlüsse werden von den Betroffenen in der Regel als weitaus ungerechter angeschaut als das gänzliche Fehlen eines Sicherungssystems.

4.2 Subsidiarität und soziale Grundsicherung

Der sukzessive Einbezug von immer mehr Gruppen in das System der sozialen Sicherung führte dazu, dass heute beträchtliche Teile der Bevölkerung von diesem System erfasst sind. Dank des subsidiären Charakters der Sozialhilfe entwickelte sich sogar in Ansätzen eine Grundsicherung für jene, die ansonsten keinen Anspruch auf Leistungen des Sozialstaates geltend machen können. Das Subsidiaritätsgebot – in der bundesdeutschen Debatte als Nachrangigkeitsprinzip bezeichnet – führt allerdings zu paradoxen Situationen für die Hilfesuchenden, wie sie von Stricker (2003) wie folgt beschrieben wird:

Das Sozialamt bringt den Bedürftigen in eine paradoxe Situation. Er geht in einer hilfebedürftigen Lebenssituation zum Sozialamt, um Hilfe zu bekommen, die er und Dritte nicht mehr leisten können. Er hat also eingesehen, dass es für ihn zur Zeit keinen Ausweg gibt und er sich nicht mehr selbst helfen kann. Statt Hilfe, prägen Misstrauen und Entmündigung als erstes das Bild. Das amtliche Misstrauen äussert sich insofern, dass der „vermeintlich“ Bedürftige diese Bedürftigkeit zu aller erst nachweisen muss, um überhaupt einen Anspruch zu erwirken. Dadurch wird ihm durch das Sozialamt eine Unterstellung auf zwei Ebenen entgegengebracht: nämlich entweder ein Versager (da es ihm nicht gelungen ist, sich selbst zu helfen), oder ein Betrüger zu sein, der möglicherweise nur vortäuscht bedürftig zu sein. Darüber hinaus wird er entmündigt, da nur das Sozialamt genau feststellen kann, ob er in der Lage ist sich selbst zu helfen, Hilfe anderer in Anspruch nehmen kann oder tatsächlich nach den Kriterien des Sozialamtes bedürftig ist. Diese negative Herangehensweise zeigt die tendenzielle Abwehr seitens des Gesetzes auf. (Stricker, 2003:3)

In der historischen Entwicklung ist es offensichtlich, dass ein auf Subsidiarität beruhender Anspruch gesellschaftlich – d.h. über die juristische Seite hinausgehend – nicht wirklich umgesetzt werden kann, zumal diesem der Stallgeruch des Wohltätigen bzw. der Almosen anhaftet. Mit der Entwicklung eines immer umfassenderen Sozialversicherungssystems verringerte sich gleichzeitig die Legitimation für Unterstützungsleistungen für die „übrigen“ Risiken bzw. Notlagen. Paradoxerweise führte deshalb die Entwicklung der Sozialversicherungen nicht

zu einer Stärkung der Sozialhilfe, sondern eher zu deren Infragestellung. Gleichzeitig ging der zeitweilige Abbau von Leistungen der Sozialversicherungen nicht mit einer Stärkung der Sozialhilfe einher, da verhindert werden sollte, dass sich die entsprechenden Ausgaben einfach in letztere verschieben.

Wie bereits erwähnt, können im 19. Jahrhundert die ersten Ansätze einer staatlichen Sozialgesetzgebung festgestellt werden, die es sich zur Aufgabe machte, die schlimmsten Auswüchse der durch die industrielle Revolution verursachten sozialen Diskrepanzen abzuschwächen. Allerdings beschränkte sich der Staat in der Gesetzgebung primär auf Zuständigkeitsregelungen bei der Armutsbekämpfung, wie sie sich in der rigorosen Unterscheidung zwischen Heimatrecht und Unterstützungswohnsitz ausdrückten. In eigentlichen Armenjagden bemühten sich die jeweiligen Lokalregierungen um künstliche Verschiebung des Wohnsitzes der Armen durch Verweigerung eines Heimat- oder Aufenthaltsrechtes. Die Entstehung der Einwohnerkontrollen und der Häusernormierungen im späten Mittelalter ist laut Sachsse & Tennstedt ebenfalls auf entsprechende Kontrollbemühungen zurückzuführen.

Die Aktualität dieser zivilrechtlichen Form der „Armenjagd“ zeigt sich im übrigen darin, dass die schweizerische Sozialhilfegesetzgebung (Bundesgesetz über die Zuständigkeit im Fürsorgewesen) auch anfangs des 21. Jahrhunderts immer noch eine reine Zuständigkeitsgesetzgebung ist und selbst in den aktuellsten kantonalen Sozialhilfegesetzen (vgl. Sozialhilfegesetz des Kantons Bern, 2001) ausdrücklich das Abschieben von bedürftigen Personen bzw. das „Verschieben“ des zivilrechtlichen Wohnsitzes aus Unterstützungsgründen untersagt werden muss.

Zumindest der Vorwurf von organisierten „Armenjagden“ spielt in der Auseinandersetzung um die Ausgestaltung und Entwicklung der „modernen“ Sozialhilfe immer noch eine beträchtliche Rolle. Dies zeigt sich u.a. in den lokalpolitischen Auseinandersetzungen um die Sozialhilfe- und Wegweisungspraxis, die in Kapitel 8 (mediale Sichtung von Konflikten in der Sozialhilfe) ausführlicher dargestellt sind.

Müller (2001) betont den Aspekt der Sozialdisziplinierung als zentrales Konzept zur Erforschung der Geschichte der Sozialen Arbeit. Er kritisiert insbesondere das Konzept der anscheinend selbstlosen Hilfestellung. Es ist offensichtlich, dass sozialarbeiterische Hilfeleistungen von den Hilfeerhaltenden nicht immer als solche empfunden werden. Ein idealistisches Hilfeverständnis vernachlässigt die Tatsache, dass angebliche Hilfeempfangende häufig zum Opfer von gesellschaftlicher Disziplinierung wurden und werden. Daran ändern auch Umbenennungen wenig, durch die heute anstelle von „Hilfe“ vermehrt von „Dienstleistungen“ oder gar „Produkten“ gesprochen wird. Ein Blick in die historische Entwicklung der Sozialgesetzgebungen ist denn bei genauerer Betrachtung auch weit mehr eine Geschichte der Sozialdisziplinierung als eine Geschichte der Hilfestellung und Unterstützung.

4.3 Sozialdisziplinierung in den Ursprüngen der Sozialarbeit in Deutschland

Die Geschichte der Sozialdisziplinierung in Deutschland ist geprägt durch die Einführung erster (ungenügender) sozialstaatlicher Massnahmen unter dem damaligen Reichskanzler Bismarck (1862-1890) – verbunden mit einer in den Sozialistengesetzen ausgedrückten starken politischen Repression gegen die entstehende Arbeiterbewegung – sowie der Entwicklung der Jugendhilfe als zentrales Element der deutschen Sozialhilfe. Müller (2001) sieht in der Konzeption von Erziehung und Strafe in der Jugendhilfe eine Art gesellschaftliche Breitbandtherapie, welche auf das gleiche Ziel der Sozialdisziplinierung, gerichtet ist: *„Erziehung statt Strafe lautet die Fortschritt suggerierende Formel. Dass damit auch Rechte der zu Erziehenden eingeschränkt wurden, wird nur selten thematisiert“* (2001:48).

Diessenbacher (1984) ortet den Ursprung der Profession Sozialarbeit beim ersten Armenpfleger des Vereins für Innere Mission in Hamburg, der im Jahre 1849 seine Tätigkeit aufnahm. Seine Aufgabe ist durch den „Geist der doppelten Heuchelei“ (Diessenbacher, 1984) geprägt: einerseits soll er die Bettelei trotz sprunghaft ansteigender Armutsbevölkerung verhindern, andererseits soll er als ordnende Instanz zwischen den gebenden Bürgern und den bittenden Armen treten. Gegenüber den Reichen ist er in einer bittstellenden Funktion, um sie zu grosszügigen Spenden zu bewegen, gegenüber den Armen braucht er gute Worte, um sie zu einem tugendhaften Verhalten zu bringen. Wird dieses erreicht, erfolgt eine materielle Unterstützung, ansonsten bleibt diese aus (Diessenbacher, 1984). Die Verknüpfung von gesellschaftlicher Verhaltensnormierung und subsidiärer Existenzsicherung ist dadurch bereits in der „Geburtsstunde der modernen Sozialarbeit“ angelegt und zieht sich wie ein roter Faden durch deren Geschichte.

Ebenfalls im 19. Jahrhundert finden sich die ersten Ansätze der freiwilligen Arbeit im sozialen Milieu, welche sich auf das Prinzip des englischen „visiting“ abstützen. Laut Sachsse & Tennstedt (1986) bedeutete das „visiting“ den Siegeszug der Disziplinierung der unterbürgerlichen Schichten. Die Sozialtechnik des „visiting“ beruhte auf christlich-religiös inspirierten Vorstellungen der Verhaltenskontrolle. Gleichzeitig entstanden erste Sozialstatistiken und die Erforschung der Gründe der zunehmenden Armut grosser Bevölkerungskreise wurde ein weiterer Aspekt der sozialen Disziplinierung. „Missionierung und Erforschung gehen Hand in Hand, sind zwei Seiten eines auf die unterbürgerlichen Schichten in den Städten gerichteten Kolonisierungsprozesses, bei dem der Armenbesuch die entscheidende Sozialtechnik ist“ (ebd., 1986:33).

Karger & Stoesz (1990) weisen darauf hin, dass die „friendly visitors“ ausnahmslos aus der begüterten Oberschicht entstammend, sich selbst gegenüber den Armen als moralisch überlegen betrachteten und sich nicht scheuten, nebst der Hilfeleistung auch direkte soziale Kontrolle auszuüben.

In Deutschland erfolgte das „visiting“ primär gestützt auf christlich-religiöse Vorstellungen der praktizierten Nächstenliebe, währenddem in England und den USA diese Bemühungen verstärkt eine reformorientierte Komponente erhielten. Mit den „moral statistics“ in den USA wurden gleichzeitig auch soziale Reformen gefordert, die jedoch noch lange auf sich warten liessen.

4.4 Nordamerikanische Anfänge der Wohlfahrtspflege: „Friendly visitors“ und „Charity Organization Societies“

Mit der Bildung von Wohltätigkeitsorganisationen (*Charity Organization Societies*, COS) in den USA wurde auf der Basis von privaten Gönnerbeiträgen erstmals in organisierter Form Unterstützungsleistungen an bedürftige Personen ausbezahlt, dies jedoch immer als punktuelle Überlebenshilfe und unter der Bedingung der „Würdigkeit“ der unterstützten Personen. Karger & Stoesz (1990) weisen auch darauf hin, dass die Hilfstätigkeit der COS unter starken Bezug zum Sozialdarwinismus stattfand und jegliche Abhängigkeit von solchen Leistungen verhindern sollte. Lebensmittel, Kleider oder andere Hilfsgüter – die Auszahlung von Bargeld war zu dieser Zeit noch undenkbar – sollten nach Ansicht der Präsidentin der New York COS, Josephine Shaw Lowell, nur ausgehändigt werden, wenn jemand direkt vom Hungertod bedroht war (Axinn & Levin, 1975:100).

Die COS zeichneten sich nicht nur durch unterlassene konkrete Hilfstätigkeit¹⁵⁴ und moralische Überheblichkeit aus. Sie waren auch aktiv daran beteiligt, sogenannte „unwürdigen Armen“ mit sehr eingreifenden Massnahmen zu „helfen“, sollte diese ihre Ratschläge für moralische Besserung nicht verfolgen. So wurden durch die *Children's Aid Society* um die Jahrhundertwende zwischen 50'000 und 100'000 Kinder aus den Armenvierteln der Städte an der US-Ostküste der elterlichen Obhut entzogen, vorübergehend in staatliche Jugendheime platziert und anschliessend in *orphan trains* in den amerikanischen Westen transportiert, wo sie nach oberflächlichen Abklärungen durch – kurzfristig aus *well known citizens* geformten – *local committees* an Farmerfamilien abgegeben wurden (Vogt & Vogt, 1979).

Gleichzeitig waren die COS in einem ausserordentlichen Masse abhängig von der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Mäzene. In wirtschaftlichen Krisen, wenn die Notlage der Armen am grössten war, blieben die Zuwendungen an die COS aus. Aus diesem Grunde wurden anfangs des 20. Jahrhundert in den USA die Zuwendungen für die einzelnen COS in staatliche Fonds auf lokaler Ebene kanalisiert, um eine dauernde Finanzierung der wichtigsten Aufgaben der COS sicherzustellen. Diese staatliche koordinierte Hilfstätigkeit der Wohlfahrtsorganisationen war jedoch weiterhin durch die willkürliche Praxis der einzelnen COS geprägt.

Mit dem *Settlement House Movement* entstand jedoch bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine Alternative zu der moralisierenden Almosenpolitik der COS und der Kirche. Die Gründung des *Hull House* in Chicago im Jahr 1889 durch Jane Addams wird als Ursprung der Sozialen Arbeit betrachtet. Der Ansatz des *Settlement Movements* – bis 1915 entstanden 300 ähnliche Häuser in fast allen amerikanischen Städten – bestand in einer Hilfe zur Selbsthilfe durch Unterstützung der Selbstorganisation der Armen und deren Forderungen nach sozialer Reform. Die dadurch erreichten Reformen umfassten die Tuberkulose-Prävention, die Errichtung von Spielplätzen

¹⁵⁴ Die hauptsächliche Tätigkeit der COS beschränkte sich vielfach auf das Halten von Vorträgen und der moralischen Instruktion der hilfebedürftigen MitbürgerInnen.

zen, die Einführung der unentgeltlichen Säuglingspflege, das Verbot von Kinderarbeit sowie die Einführung von industriellen Arbeitssicherheitsmassnahmen (Karger & Stoesz, 1990).

Die Bewegung um das *Hull House* war gleichzeitig ein erster Ansatz einer Gemeinwesenarbeit, die sich auch politisch engagiert. Dieses Engagement, vorwiegend durch gut situierte Frauen aus dem Bürgertum geleistet, zeigte in eindrücklicher Weise auf, wie soziale Reformen gestützt auf miteinander vernetzte lokale Initiativen und verbunden mit politischen Kampagnen erfolgreich umgesetzt werden können.

4.5 Sozialstaatliche Reformpolitik seit der Ära Roosevelt: Gesellschaftliche Auf-, Ab- und Umschwünge

Die US-amerikanische Entwicklung der Sozialen Sicherung ist geprägt durch einschneidende Ereignisse wie der grossen Depression in der 1930er Jahren oder dem Antikommunismus der 1950er Jahre, welche wichtige Errungenschaften aus der progressiven Ära der 1910er Jahre sowie der verschiedenen Reformwerke während der Präsidentschaft von Franklin D. Roosevelt¹⁵⁵ wieder in Frage stellten. Die antikommunistische Hetze der 1950er Jahre betraf nicht nur politische Aktivisten sowie Kunst- oder Filmschaffende, die sich in den berüchtigten Hearings des *House Un-American Activities Committee* für vermeintliche oder echte Sympathien mit sozialistischen Ideen rechtfertigen mussten. Verdächtig waren in der allgemeinen Hysterie neben abweichenden politischen Ideen auch der Bezug von Sozialhilfeleistungen. So veröffentlichten einige grosse Tageszeitungen sogar die Namen von SozialhilfebezügerInnen, um diese (und andere) vom Leistungsbezug abzuschrecken.

Einen bedeutenden Durchbruch erzielten Sozialprogramme in den USA erst in den späten 1960er Jahren, als die Regierung Johnson mit dem *war on poverty* wichtige Meilensteine in der Armutsbekämpfung und der rechtlichen Besserstellung von ethnischen Minderheiten, SozialhilfeempfängerInnen und anderen Zielgruppen in die Wege leitete. Ausgangspunkt dieser Reformen waren Aufstände in den schwarzen Ghettos, verbunden mit einem langandauernden ökonomischen Aufschwung. Das Ziel der ehrgeizigen Reformen bestand weniger im Ausbau der finanziellen Transferleistungen, sondern vor allem im „*empowering poor communities to arrest poverty and increase economic opportunity within their own neighborhoods*“ (Karger & Stoesz, 1990:49).

Bereits unter der Präsidentschaft von Richard Nixon wurde ein beträchtlicher Teil der sogenannten Great-Society-Programme der 1960er Jahre wieder aufgehoben. Die Bedeutung der sozialen Sicherungsmassnahmen nahm jedoch nach Ende des Vietnam-Krieges weiterhin zu und erreichte gegen Ende der 1970er-Jahre einen historischen Höchststand. Die neoliberale Wirtschaftspolitik der Reagan-Regierung, verbunden mit massiven Defiziten des Staatshaushaltes und des Ausbaus des Militärbudgets, führten in den 80er-Jahren zu einem starken Abbau der Sozialleistungen und einer Erhöhung der sozialen Ungleichheit in den USA. Diese zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich, verbunden mit einer wachsenden Prekärität der Lebensbedingungen selbst innerhalb der lange Zeit prosperierenden Mittelschicht, führte zu steigender Obdachlosigkeit als einer der offensichtlichsten Ausdrucksformen von Armut und ungedeckten Bedürfnissen. Trotz grosser medialer Wahrnehmung und verschiedenen (im Ausmass jedoch sehr bescheidenen) Massnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit nahm diese in den USA in den letzten 20 Jahren stetig zu und erreicht heute ein historisches Höchstmass. Gleichzeitig wurden die Sozialhilfeprogramme weiter gekürzt und in wichtigen Bereichen sogar ganz abgeschafft. Das seit F.D. Roosevelt geltende AFDC-Programm¹⁵⁶ für die zeitlich unbeschränkte Unterstützung von armutsbetroffenen Familien wurde durch die Regierung Clinton durch ein Hilfsprogramm ersetzt, welches den Begriff *workfare* – Verpflichtung zu einer Arbeitstätigkeit als Gegenleistung für den Bezug von Hilfeleistungen – auf gesetzlicher Stufe einführte und gleichzeitig die Bezugsdauer auf wenige Jahre beschränkte.

Noch weniger verlässlich als die AFDC-Programme für Familien und Alleinerziehende haben sich staatliche Unterstützungsprogramme für mittellose Einzelpersonen erwiesen. Diese wurden in den USA ausschliesslich auf Ebene einzelner Bundesstaaten in den 1960er und 1970er Jahren eingeführt, meistens in Zusammenhang mit den berüchtigten *food stamps* (Lebensmittelgutscheine), welche durch das *U.S. Department of Agriculture* verwaltet werden und einen Gegenwert von monatlich rund 100 Dollars je erwachsene Person darstellten. So wurden z.B. die im Bundesstaat Kalifornien als *general relief* bekannte finanziellen Unterstützungsleistungen für

¹⁵⁵ Dazu gehören neben der nachfolgend erwähnten AFDC-Sozialhilfegesetzgebung v.a. die *public works* Projekte, durch die grosse öffentliche Bauwerke (Staudämme, Bewässerungsanlagen, etc.) realisiert werden konnten, bei deren Errichtung Hunderttausende von Arbeitslosen eingesetzt wurden.

¹⁵⁶ *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) gilt als das erste flächendeckende Sozialhilfeprogramm in den westlichen Industrieländern und als eine wichtige Errungenschaft der Sozialreformen in der Roosevelt-Ära.

Einzelpersonen (welche rund 300 Dollar betrugen und zusätzlich zu den *food stamps* in Bar ausbezahlt wurden) bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wieder abgeschafft.

Die gesamthafte Entwicklung der Sozialen Arbeit in den USA seit den 1990er Jahren haben Reichert/Wieler (2001) in ihrem USA-Beitrag zum Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik (Otto/Thiersch, 2001) wie folgt charakterisiert: „Die wohlfahrtsstaatlichen Massnahmen bzw. Rücknahmen während der Clinton-Administration müssen als ein gravierender Rückschritt bezeichnet werden und dies trotz der Tatsache, dass die Bildung dieser Regierung – sozusagen als das kleinere Übel – durch die Institutionen der Sozialarbeit unterstützt worden war“ (Reichert/Wieler, 2001:1617). Noch schärfer ins Gericht mit den Sozialhilfereformen der Clinton-Administration gehen amerikanische Autoren wie Levin-Waldmann (2005), welche aufzeigen, dass ausschliesslich ideologische Vorgaben die entsprechende Reform prägten und es sträflich unterlassen wurde, überhaupt grundlegende Sozialforschung zu betreiben oder deren bereits bestehende Resultate einzubeziehen.

4.6 Entwicklung der „modernen“ Sozialadministration

Aus diesen geschichtlichen Darlegungen wird der Zwiespalt der Sozialen Arbeit deutlich, die helfen will, jedoch selber zwischen den Polen Erziehen/Integrieren/Anpassen und Strafen/Sanktionieren nur mit Mühe eine klare Position beziehen kann. Die Entwicklung der Sozialpolitik ist denn auch zu sehen im Kontext der Herausbildung eines staatlichen Gewaltmonopols verbunden mit einem gleichzeitig entstehenden psychischen Disziplinierungsapparat. Gegen beides entwickelte sich bereits in frühen Zeiten punktueller Widerstand, der sich vor allem unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen teilweise in Protestbewegungen, teilweise in abweichendem Verhalten ausdrückte.¹⁵⁷

Der Widerstand konkretisiert sich heute vor allem an den Bruchstellen dieser Gesellschaft. Der Staat reagiert darauf mal gelassen, mal hysterisch, mal interessiert, und ein anderes Mal verständnislos (...). Als ‚grosser Bruder‘ registriert und überwacht er: als Rechtsstaat fordert er dauernde Ehrenbezeugungen; als Steuerstaat denkt er in ersten Linie an sich selbst; in der Gestalt des Sozialstaates tritt er reparierend, kontrollierend, trostspendend, helfend und verteilend auf. (Müller, 2001:55)

Auch der „soziale“ Staat kennt somit unterschiedliche Ausprägungen und ist im historischen Kontext durchaus lernfähig. Müller beschreibt dabei zwei unterschiedliche Lernprozesse: Zum einen erkennt der Sozialstaat die Unzulänglichkeit einer ausschliesslich auf den Einzelfall bezogenen Problemintervention im Lichte wachsender sozialer Probleme. Zum anderen zeigt sich mehr und mehr das Versagen von technokratischen Sozialplanungen „angesichts der sozialen Folgeprobleme der durch die kapitalistische Entwicklungslogik bestimmten städtischen Entwicklungsprozesse“ (Müller, 2001:65).

Die Entwicklung der Sozialadministrationen als Teil der öffentlichen Verwaltung verlief parallel zur Herausbildung weiterer bürokratischer Organisationen¹⁵⁸ im Laufe des 20. Jahrhunderts. Indem Beamte mit eingeschränkten Handlungskompetenzen nach vordefinierten Regeln einzelne Aspekte der sozialen Probleme zu bearbeiten versuchten, schufen sie ständig neue Abhängigkeiten und Probleme. Durch den Einsatz von professionellen Sozialarbeitenden wurde deshalb der Tatsache Rechnung getragen, dass die durch die Bürokratie wahrgenommenen Teilprobleme (Einkommensschwäche, abweichendes Verhalten usw.) gesamthaft erfasst und bearbeitet werden konnten, dies jedoch weiterhin im Rahmen einer „rationalen“, unter grossem Legitimationsdruck stehenden Sozialadministration. Als Professionelle mit einem Anspruch auf entsprechende methodische Freiräume traten die Sozialarbeitenden jedoch sehr schnell in Widerspruch zur bürokratischen Organisationsform, sobald sie ihre Dienstleistungen nicht nur als spezialisiertes Fachwissen, sondern als professionelle Beziehungsgestaltung mit den Adressaten anschauten. Indem Sozialarbeitende die im bürokratischen Verständnis für sie vorgesehene entmündigende Expertenrolle ablehnten, gleichzeitig aber von diesen Sozialbürokratien beschäftigt und entlohnt wurden, entstand ein schwer lösbarer, sozusagen „gordischer Knoten“ zwischen professionellem Anspruch und bürokratischem Auftrag.

¹⁵⁷ Für einen Exkurs zu sozialer Kontrolle und sozialen Bewegungen siehe Kap. 3.3.

¹⁵⁸ Durch Weber als „rationalste Form legaler Herrschaftsübung“ bezeichnet (Weber, 1904/1988).

4.7 Entwicklung der Sozialhilfegesetzgebung in der Schweiz

In der Schweiz wurden im ausgehenden 19. Jahrhundert die ersten Sozialversicherungsleistungen auf kantonaler Ebene eingeführt, welche die bisherigen fürsorgerischen Massnahmen teilweise ersetzten. Zudem wurden die Fürsorgegesetze Schritt für Schritt vereinheitlicht. Während 1870 noch acht Kantone über kein entsprechendes Gesetz verfügten, war dies 1920 nur noch für den Kanton Appenzell-Ausserrhodens der Fall (Christ, 2006). Die jeweiligen Gesetze umfassten neben Angaben zu Ausmass und Modalitäten in erster Linie Angaben zur erforderlichen Rückerstattung der Hilfe und zu damit verbundenen Disziplinarmassnahmen. So waren BezügerInnen von Fürsorgeleistungen 1914 in 17 Kantonen vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen (Christ, 2006). Historisch erscheint es deshalb unbestritten, dass die Fürsorgepraxis den politischen Willen widerspiegelte, die unteren Bevölkerungsschichten zu disziplinieren und nach Möglichkeit vom Bezug von Sozialhilfeleistungen abzuhalten.

Auch die Frage der Zuständigkeit für die fürsorgerische Unterstützung wurde in der Schweiz lange Zeit äusserst föderalistisch geregelt. So galt bis weit ins 20. Jahrhundert hinein das Prinzip der (finanziellen) Zuständigkeit des Heimatortes¹⁵⁹. Erst seit 1978 wurde diese Zuständigkeitsregelung – die sich durch komplexe Abrechnungen und Konkordate unter den beteiligten Kantonen und Gemeinden ausdrückte – mit einem entsprechenden Bundesgesetz durch die Zuständigkeit der Wohnortsgemeinde abgelöst.

In der Regel waren es jedoch v.a. private und kirchliche Hilfsvereine, mit denen die Ausgestaltung der Sozialhilfe an die tatsächliche demografische Entwicklung (1910 waren gesamtschweizerisch nur noch 34% der EinwohnerInnen auch BürgerInnen des jeweiligen Wohnortes¹⁶⁰) angepasst wurde. In den Städten und grösseren Ortschaften kümmerten sich zahlreiche Wohltätigkeits- und Hilfsvereine um die NichtbürgerInnen, indem sie mit den zuständigen Heimatgemeinden verhandelten. ImmigrantInnen aus den umliegenden Ländern (aus Deutschland, Italien oder Österreich, aber auch DeutschschweizerInnen in der Romandie) gründeten zudem eigene Hilfsorganisationen.

Gesamtschweizerisch war es die 1905 gegründete Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS, ursprünglich Schweizerische Konferenz der Armenpfleger, später Schweizerische Konferenz der öffentlichen Fürsorge), welche sich für eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen der Sozialhilfe einsetzte (SKOS, 2005). Verbindlich angewendet werden die entsprechenden Richtlinien auch heute noch nicht in allen Kantonen, obwohl in der Rekurspraxis diese häufig als einzige Grundlage angeschaut werden.

In ihrer für das Selbstverständnis der Sozialarbeit in der Sozialhilfe bedeutenden Arbeit „Vom Bittgang zum Recht – zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge“ stellten Mäder & Neff (1990) fest, dass die verfassungsrechtliche Garantie des sozialen Existenzminimums weder in den kantonalen Sozialhilfegesetzen noch in der herrschenden Sozialhilfepraxis genug konkretisiert ist. Auf sozialpolitischer Ebene forderten Mäder & Neff, dass das System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV die öffentliche Sozialhilfe ersetzen könnte, womit die „mehrfache Benachteiligung der von der Sozialhilfe abhängigen Bevölkerung“ (1990:106) überwunden werden könnte, zu denen sie explizit die mit dem Sozialhilfebezug verbundenen sozialen Kontrollen zählen. Analog zur institutionell bereits verwirklichten Existenzsicherung für die Risiken Alter, Tod und Invalidität könnte für alle gesellschaftliche Risiken eine generelle bedarfsabhängige Existenzsicherung geschaffen werden.

Gleichzeitig stellten Mäder & Neff eine Reihe weiterer sozialpolitischer Forderungen:

- Beitritt der Schweiz zur Europäischen Sozialcharta
- Aufbau einer gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik
- Verfassung eines praktischen Sozialhilfe-Ratgebers
- Hilfeleistungen für den Aufbau eines Interessenverbandes der Sozialhilfebezüger zur Verteidigung ihrer Rechte
- Erstellung eines Mustergesetzes als Vorlage für die kantonalen Sozialhilfegesetze
- Durchführung von Öffentlichkeitsprojekten zum Abbau von Vorurteilen hinsichtlich der öffentlichen Sozialhilfe

¹⁵⁹ Vor 1914 galt das Prinzip der Fürsorgepflicht durch die Wohnsitzgemeinde nur in den Kantonen Bern (1857) und Neuenburg (1889), bis 1939 in zehn weiteren Kantonen (Zürich, Luzern, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell Innerrhodens, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis). Vier Konkordate (1923, 1937, 1959, 1967), die ersten beiden lediglich zwischen den Kantonen der Deutschschweiz, das letzte zwischen allen Kantonen, verpflichteten die Wohnsitzgemeinden zu Unterstützungsleistungen, doch musste der Heimatort weiterhin einen Teil der Hilfe zurückzahlen. 1977 wurde endlich ein entsprechendes Bundesgesetz geschaffen (Christ, 2006).

¹⁶⁰ Christ, 2006

Einige dieser Forderungen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt oder zumindest in die Wege geleitet. So besteht seit einigen Jahren ein übersichtlich gestalteter Sozialhilfe-Ratgeber (Wirz & Alfrev-Bieri, 1999), der erstmals auch die lange Zeit nur den Fürsorgebehörden zugänglichen SKOS-Richtlinien beinhaltet. Die Ratifizierung des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Sozialcharta ist im schweizerischen Parlament seit über 10 Jahren hängig.¹⁶¹

Im Zeitraum seit 1990 wurden zudem in den meisten Kantonen die Sozialhilfegesetze teilweise und vollständig revidiert und an die veränderten gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst.¹⁶² Die ursprünglichen Gesetzesentwürfe beabsichtigten eine verstärkte Professionalisierung der öffentlichen Sozialdienste sowie eine verbesserte berufliche und soziale Integration der SozialhilfeempfängerInnen. So beinhaltet das freiburgische Sozialhilfegesetz weitgehende Angebote zur sozialen Integration, welche sich an den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen orientieren sollen und zudem mit (bescheidenen) finanziellen Anreizen verbunden sind. Damit diese Massnahmen auch in die Praxis umgesetzt werden, organisierte der kantonale Sozialdienst in Freiburg im Jahr 2001 eine Reihe von Weiterbildungen für Sozialarbeitende verbunden mit der Schaffung einer kantonalen „Ideenbörse“, bei der alle umgesetzten Integrationsprojekte angemeldet werden mussten.¹⁶³ Durch die Zentralisierung der (häufig sich auf spezielle Massnahmen für Einzelpersonen beschränken) Integrationsprojekte und –massnahmen entstand jedoch gleichzeitig auch ein beträchtlicher Widerstand der betroffenen Sozialarbeitenden, die sich in ihrem professionellen Handeln – welches nach ihrer eigenen Einschätzung bereits vorher von integrativen Ansätzen und Massnahmen geprägt war – unnötig eingeschränkt fühlten.

Bei der Revision der jeweiligen Sozialhilfegesetzgebungen haben die Kantone unterschiedliche Wege gewählt. Während die erwähnten Kantone ihr Sozialhilfegesetz modernisiert und angepasst haben, führten v.a. Westschweizer Kantone (Genf, Waadt, Wallis) neue gesetzliche Grundlagen für so genannte „Eingliederungseinkommen“ ein. Gemeinsam ist den meisten dieser Revisionen die Erweiterung des Begriffes der materiellen Sozialhilfe durch die Einführung von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration. Tecklenburg (2003) sieht diese Entwicklung auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Krise in den 1990er Jahren, welche zu einem verstärkten Bewusstsein der Verantwortungsträger in der Sozialhilfe führte, dass die herrschende Arbeitslosigkeit nicht nur konjunktureller, sondern auch struktureller Natur war. Seit den 1990er Jahren fand eine grundlegende Restrukturierung der schweizerischen Volkswirtschaft statt, welche trotz eines gewissen konjunkturellen Aufschwunges noch nicht abgeschlossen ist. Als Folge dieser Restrukturierung hat der Arbeitsmarkt für eine zunehmende Anzahl von Menschen die integrierende Funktion verloren, die er in der Vergangenheit innehatte. Tecklenburg (2003) beschreibt auch eindrücklich die dadurch eintreffende Abwärtsspirale, durch welche sich diese Personen zunächst von ihrem angestammten beruflichen Leben, später vom Arbeitsmarkt und schliesslich auch vom sozialen Leben ausgeschlossen werden. Deshalb wird in der Schweiz seit den 1990er-Jahren das Risiko des sozialen und beruflichen Ausschlusses thematisiert, den es durch die Bereitstellung von Wiedereingliederungsmassnahmen zu verhindern gilt.

Die in den letzten Jahren mehrmals revidierten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) widerspiegeln diese Entwicklung. Die SKOS-Richtlinien postulieren deshalb, dass *„die Sozialhilfe, um sozialen Ausschlussprozessen zu begegnen, kompensierende Angebote zum sich verengenden Arbeitsmarkt bereitstellen muss. Materielle Grundsicherung und Beratung im Einzelfall sind mit Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration zu verbinden.“* (SKOS, 2005). Gleichzeitig wurden auch in der mit der Sozialhilfe verbundenen Arbeitslosenversicherung entsprechende Wiedereingliederungsmassnahmen gesetzlich verankert.

Auch der Kanton Bern beabsichtigte mit der Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes verschiedene ambitiöse Zielsetzungen. Bereits ein Jahr nach der Einführung des neuen Gesetzes entschied sich der Regierungsrat auf

¹⁶¹ Siehe unter: www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/1991/d_bericht_n_k6_0_19910419_0_20021025.htm, abgerufen am 25.10.2002.

¹⁶² So traten in den Kantonen Freiburg (1998), Aargau (2002) und Bern (2002) neue bzw. revidierte kantonale Sozialhilfegesetze in Kraft.

¹⁶³ Pressemitteilung des Kantonalen Sozialdienstes Freiburg vom 11.6.2001 unter dem Titel: „Sozialhilfegesetz: Die neuen Massnahmen zur sozialen Integration (MIS) erfüllen ihre Aufgabe. Eine ‚MIS-Börse‘ stellt das wachsende Spektrum der Eingliederungstätigkeiten vor“ (vgl. http://www.fr.ch/sasoc/de/accueil/com_presse/cp_bilan_mis_2001_all.pdf, abgerufen am 25.10.2002).

grossen politischen Druck seitens einer Mehrheit des Kantonsparlamentes, die darin vorgesehene Verankerung der SKOS-Richtlinien wieder zu lockern bzw. diese teilweise sogar systematisch zu unterlaufen.¹⁶⁴

Ähnliche Entwicklungen sind auch in den übrigen Kantonen festzustellen, so dass die noch vor einigen Jahren hoffnungsvoll angestrebte Etablierung eines gesamtschweizerisch einheitlichen sozialen Existenzminimums plötzlich wieder in weite Ferne gerückt ist. Gleichzeitig drängen mit grosser Geschwindigkeit neue Verwaltungsmodelle unter dem Übertitel „New Public Management“ in die öffentliche Sozialhilfe, welche getrieben von Effizienz- und Wirksamkeitszielen die sozialarbeiterische Praxis zu Beginn des 3. Jahrtausends massgeblich bestimmen.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Für Details zu dieser Entwicklung (Motion Pauli) siehe Kap. 5.

¹⁶⁵ siehe Kap. 1 und 5.

5. Zur Praxis der öffentlichen Sozialhilfe

In diesem Kapitel versuche ich, einige ausgewählte Aspekte der schweizerischen Sozialhilfe zu erklären und kritisch zu beleuchten. Dabei werden unterschiedliche regionale Entwicklungen sowie verschiedene methodische Ansätze in der aktuellen Sozialhilfepraxis dargestellt und mit nationalen und internationalen Standards der Berufsausübung verglichen. Zudem wird der Versuch einer Positionierung der Sozialhilfe als Teil der Sozialpolitik vorgenommen und deren Verhältnis zur Familienpolitik bestimmt. Im Weiteren werden konkrete Konfliktsituationen in der Sozialhilfe exemplarisch dargestellt, die Entwicklung der Sozialhilfepraxis kommentiert und Modelle zur Konfliktanalyse und –bewältigung im Umfeld der Sozialhilfe skizziert.

Wie bereits in früheren Kapiteln (s. Kap. 1.1) dargestellt, trägt die Sozialhilfe dazu bei, Defizite und Lücken der sozialen Sicherung in der Schweiz in der öffentlichen Wahrnehmung zu verbergen. Neben dem Fehlen oder der ungenügenden Höhe von entsprechenden Sozialversicherungsleistungen sind es vor allem auch Vollzugsdefizite im Sozialversicherungssystem, welche selbst bei grundsätzlicher Anspruchsberechtigung zu einer hohen Zahl von Bevorschussungen von Versicherungsleistungen durch die Sozialhilfe führen.

Baumgartner (1998) bezeichnet die Bewältigung dieser Vollzugsdefizite als „Schwarzpeterspiel“ zwischen sozialen Sicherungsinstanzen, bei dem die öffentliche Sozialhilfe die Hauptlast trage: *„Entscheidend ist jedoch, dass die von den primären Sicherungsinstanzen produzierten Folgeprobleme nicht direkt wahrnehmbar sind, da sie von der Sozialhilfe abgearbeitet werden. Die Erfüllung dieses Gewährleistungsauftrages als 'Lückenbüsserinnen' hat jedoch viele Gemeinden an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit geführt, weshalb aktuelle Reformvorschläge auf die Überwindung dieses 'Systemsyndroms' abzielen“* (1998:17).

5.1 Sozialpolitik und sozialpolitisches Selbstverständnis der Sozialen Arbeit

Für eine Begriffsbestimmung der Sozialpolitik ist zuerst ein Blick auf die Rolle der professionellen Sozialen Arbeit gegenüber der Sozialpolitik im Allgemeinen und der öffentlichen Sozialhilfe im Speziellen erforderlich. Der Initiativkreis *Bundeskongress Soziale Arbeit 2003* hat die daraus entstehenden Fragestellungen in der Einladung für ein entsprechendes Symposium unter dem Übertitel „Ordnen, Helfen, Strafen“ wie folgt umschrieben:

Der Sozialpolitik war von Anfang an die Aufgabe zugewiesen, Konflikte zwischen Wohlhabenden und Armen, Etablierten und Aussenseitern, Angepassten und Störern zu moderieren sowie zur sozialen Disziplinierung der „Unterklassen“ beizutragen. Soziale Arbeit hat sich auch in Bezug auf solche Vorgaben entwickelt und wird in der Folge immer wieder als widersprüchliche Einheit von Hilfe und Kontrolle bestimmt. „Normalisierung der Sozialen Arbeit“, dieses Stichwort steht vor diesem Hintergrund nicht nur für eine Ausweitung der Arbeitsfelder und das Anwachsen der Zahl der Berufstätigen, sondern auch für die Etablierung Sozialer Arbeit als „normalem“ Instrument von Sozialpolitik.. D.h.: Bei der Regulierung von sozialen Konflikten gewinnt die Soziale Arbeit potenziell an Bedeutung. Zu diskutieren bleibt aber, ob Soziale Arbeit sich eigenständig und eigen-sinnig im Rahmen einer sozialpolitischen Logik entwickeln kann oder ob, vermittelt über „Raumorientierung“ und/oder „Kriminalitätsprävention“, sich eine neue Form der Allianz von Hilfen und Strafen sich entwickelt. (Initiativkreis Bundeskongress Soziale Arbeit, 2003)

Noch klarer wird dieser sozialpolitische Positionsbezug der Sozialen Arbeit in Deutschland aus dem folgenden Textauszug in der gleichen Kongresseinladung:

Mehr als je zuvor muss die Soziale Arbeit sich zukünftig an der Gestaltung ihrer Bezugsfelder selbst aktiv beteiligen und darauf hinwirken, die soziale Seite der Gesellschaft engagiert und aktiv mit zu arrangieren. Eingebunden in die allgemeinen gesellschaftlichen Wandlungs- und Modernisierungsprozesse ist die Soziale Arbeit aufgefordert, ihre Ziele und ihre Methoden in Abstimmung zwischen öffentlichen Erwartungen, Politik und Ökonomie, sozialpädagogischer¹⁶⁶ Praxis und Wissenschaft kontinuierlich aufs neue zu bestimmen. Soziale Probleme und Unsicherheitslagen unserer Gesellschaft – durch ökonomische und technologische Globalisierungsprozesse als auch durch Wiederentdeckungen der sozial-kulturellen Nahräume bestimmt –

¹⁶⁶ Die Verwendung des Begriffes „sozialpädagogisch“ in der deutschen Fachliteratur entspricht in der Schweiz in der Regel dem Begriff „sozialarbeiterisch“ (währenddem hierzulande der Begriff „sozialpädagogisch“ vorwiegend für die Soziale Arbeit in stationären Einrichtungen bzw. für betreuende und begleitende – versus beratende – berufliche Tätigkeiten verwendet wird).

haben zu einer Verschärfung der milieuspezifischen und individuellen Lebensbedingungen und -risiken geführt. Hierüber begründet sich zum einen eine Erweiterung der Perspektiven Sozialer Arbeit. Zum anderen ist parallel zu beobachten, dass erstens Kernbereiche der Sozialen Arbeit ihre fachliche Grundstruktur verändern, zweitens mit anderen gesellschaftlichen, beispielsweise polizeipräventiven und ordnungspolitischen Programmen immer mehr konkurrieren oder aber drittens von Medien als publikumswirksame und attraktive Betätigungsfelder entdeckt werden. Insgesamt verschiebt sich gegenwärtig die Position Sozialer Arbeit im gesellschaftlichen Raumgefüge deutlich. (Initiativkreis Bundeskongress Soziale Arbeit, 2003:1)

Etwas nüchterner und ohne Bezug zum „Zeitgeist“ äussern sich Sozialarbeitende und ihre Verbände in den USA zu den Aufgaben der Sozialen Arbeit unter erschwerten ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen:

The primary mission of the social work profession is to enhance human well-being and help meet the basic human needs of all people, with particular attention to the needs and empowerment of people who are vulnerable, oppressed, and living in poverty. A historic and defining feature of social work is the profession's focus on individual well-being in a social context and the well-being of society. Fundamental to social work is attention to the environmental forces that create, contribute to, and address problems in living. Social workers promote social justice and social change with and on behalf of clients. (...) Social workers also seek to promote the responsiveness of organizations, communities, and other social institutions to individuals' needs and social problems. (NASW, 2003:1)

Neben den konkreten Hilfestellungen gegenüber Menschen in Notlagen postuliert die NASW in dieser Zweckbestimmung auch die Verpflichtung der Sozialarbeitenden für ein Engagement in Richtung sozialer Gerechtigkeit und sozialem Wandel zugunsten und unter Mitwirkung der KlientInnen. Ob das in diesem Zitat ausgedrückte Selbstverständnis der Profession Soziale Arbeit in der Sozialarbeitspraxis auch umgesetzt werden kann, müsste sorgfältig geprüft werden. Zweifel an der Umsetzung dieses hohen sozialpolitischen Anspruches ergeben sich bereits an der Tatsache, dass sich die Tätigkeit von Professionellen der Sozialen Arbeit in den USA vorwiegend auf professionelles sozialarbeiterisches Handeln in den *charity organizations* (Wohltätigkeitsorganisationen mit teilweiser staatlicher Subventionierung) und auf die *private practice* (SozialarbeiterInnen mit eigener Praxis, meist sehr therapeutisch ausgerichtet) fokussiert. In der öffentlichen Sozialhilfe und den übrigen sozialstaatlichen Einrichtungen spielt die professionelle Sozialarbeit eine untergeordnete Rolle.¹⁶⁷

Eine ähnliche Tendenz hin zu einem eingeschränkten Selbstverständnis der Sozialen Arbeit, die sich auf die individuelle Fallbearbeitung beschränkt, ist auch in der Schweiz erkennbar. Laut Reto Eugster (2000) schliesst Sozialarbeit nicht operativ an soziale Probleme an, da sich die Sozialarbeit nur soweit sozialer Probleme annimmt, als diese sich fallmässig bearbeiten lassen. Sozialarbeit ist in diesem (nicht unbestrittenen¹⁶⁸) Verständnis nicht praktizierte Sozialpolitik und will deshalb diese Funktion in ihrer täglichen Funktion auch nicht wahrnehmen.

Einigkeit besteht darüber, dass die Ausrichtung auf die Fallbearbeitung die Sozialarbeitenden nicht von ihren berufs- und sozialpolitischen Verpflichtungen durch ein Engagement in Verbänden und politischen Parteien befreit. „Sozialpolitik ist auch die Politik von sozialarbeitenden Berufsleuten und deren Verbänden, soweit diese in politische Rollen wechseln“ (Eugster, 2000:134). Diese Aussage wirft jedoch die berechtigte Frage auf, wieweit eine solche Trennung von fachlichen und politischen Rollen überhaupt ein sozialpolitisches Engagement zulässt. Es ist zu beobachten, dass angesichts der hohen beruflichen und persönlichen Belastung die meisten Sozialar-

¹⁶⁷ Eine Ausnahme zur eingeschränkten Bedeutung professioneller Sozialarbeit in den USA bilden sicherlich die gut ausgestatteten *Child Welfare Services*, welche gestützt auf den (im Vergleich zu europäischen Ländern weitgehenden) gesetzlichen Kinderschutzauftrag auch umfassende sozialarbeiterische Interventionen umfassen. Eine Untersuchung der Fallbelastung des entsprechenden Dienstes im Bundesstaat Kalifornien ergab für entsprechende Kriseninterventionen eine Fallzahl pro SozialarbeiterIn von 16 Fällen gegenüber einer vom Gesetzgeber angestrebten Fallzahl von 13 Fällen (*Sozial Aktuell*, 2004:24). Dieser für professionelle Interventionen günstigen Ausgangslage steht allerdings im Widerspruch zu weit höheren Fallzahlen bei der langfristigen Platzierung von gefährdeten bzw. misshandelten Kindern (49 effektive Fälle gegenüber 24 angestrebten Fällen je SozialarbeiterIn).

¹⁶⁸ Wie aus den in diesem Kapitel wiedergegebenen Auszügen aus Berufskodexen und programmatischen Äusserungen von Berufsverbänden ersichtlich ist, entspricht ein solches Professionsverständnis nicht dem deklarierten Selbstverständnis des Berufes, dürfte jedoch in der Praxis stark verbreitet sein. Da es den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengt, das Berufsverständnis der Sozialen Arbeit grundsätzlich zu definieren, verzichte ich hier auf weitergehende Erläuterungen zu dieser Frage. Letztlich handelt es sich v.a. um eine Frage der normativen Zielsetzungen des Berufes, welche häufig im Konflikt mit der tatsächlichen beruflichen Praxis stehen, die weiterhin von der individuellen Fallbearbeitung geprägt ist.

beitenden von einem (sozial)politischen Engagement zurückschrecken. Dies dürfte sich erst ändern, wenn sie daraus einen klaren Bezug zu ihrer Arbeit – nicht nur in einem altruistischen Sinne – herstellen können, d.h. das politische und berufliche Engagement sich ergänzen und eigene Interessen auch wahrgenommen werden können. Letztere beschränken sich keineswegs auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Sozialarbeitenden, sondern knüpfen nahtlos an sozialpolitische Postulate an. So könnte die Errichtung eines Ergänzungssystemes für allein erziehende Familien – wie es zurzeit anhand des „Tessiner Modells“ in der Schweiz diskutiert wird¹⁶⁹ – durchaus im Interesse der Sozialarbeitenden sein, die sich dadurch von meist ungeliebten administrativen Aufgaben in der materiellen Existenzsicherung entlasten könnten.

Andererseits würde die Sozialhilfe dadurch auch ein zumeist als „angenehm“ erlebtes Klientensegment verlieren und müsste sich vermehrt mit tendenziell schwierigeren Fällen auseinandersetzen. Zudem besteht der Einwand, dass jede neue Sozialversicherungsleistung wiederum neue Probleme und Aufgaben für die Sozialhilfe schafft, indem z.B. entsprechende Leistungen bevorschusst oder – falls diese den Lebensbedarf nicht decken – ergänzt werden müssen, was administrativ weit aufwändiger ist als eine reguläre (Voll)Unterstützung im Rahmen der Sozialhilfe.¹⁷⁰

5.2 Interaktion von Sozialhilfe- und Familienpolitik

Sozialhilfe- und Familienpolitik sind in der Schweiz kaum koordiniert und aufeinander abgestimmt, obwohl ein Grossteil der existenzsichernden Massnahmen für Familien durch die Sozialhilfe erfolgt. In der Sozialhilfe sind Familien zwar explizit eingeschlossen, werden jedoch nicht speziell unterstützt, d.h. die sozialhilferechtlichen Ansprüche von Familien und Einzelpersonen unterstehen den gleichen gesetzlichen Bestimmungen. Selbst der Begriff des „Selbstverschuldens“ wird in gesetzlichen Bestimmungen ohne Einschränkung für Einzelpersonen und Familien angewendet, obwohl es beispielsweise unzulässig erscheint, sozialhilfeunterstützte Kinder durch Kürzung des Familienbudgets zu sanktionieren, da diese keine Mitverantwortung für ein mögliches „Selbstverschulden“ ihrer Eltern tragen können.

Kindes- und Jugendschutzmassnahmen werden zudem nicht in Sozialhilfegesetzen, sondern über das schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt, wodurch präventive und unterstützende Massnahmen erschwert und teilweise verunmöglicht werden. Gesetzliche Sozialhilfepolitik ist in diesem Sinne in der Schweiz explizit nicht Familienpolitik, d.h. vernachlässigt die spezifischen Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Familien, obwohl es inzwischen unbestritten ist, dass Familien heute in besonderem Mass von Armut betroffen sind. Wie die nationale Armutsstudie aus dem Jahr 1992 (Leu/Burri/Priester, 1997) gezeigt hat, beträgt der Anteil der Familien am Total der Armen rund 60 Prozent. Dabei handelt es sich etwa zur Hälfte um Paare mit einem oder zwei Kindern. Grössere Familien und vor allem Haushalte von Alleinerziehenden haben ein deutlich höheres Armutsrisiko. Sechs Prozent aller Familien befinden sich gegenwärtig unter der Armutsgrenze – ohne Berücksichtigung jener Familien, die bereits Sozialhilfe beziehen.¹⁷¹

Erst seit wenigen Jahren bestehen erste Resultate einer schweizerischen Sozialhilfestatistik, welche über die unterschiedliche Unterstützungspraxis gegenüber den verschiedenen Haushaltsgruppen Auskunft geben. Die folgende Tabelle zeigt auf, dass der Anteil unterstützter Familien und Alleinerziehender von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ist:

¹⁶⁹ Vgl. NZZ vom 11. März 2004.

¹⁷⁰ Der Mehraufwand ist nicht nur in Form einer komplizierteren Buchhaltung, sondern v.a. in aufwändigen Verfahren der Abtretung von möglichen Ansprüchen, selbst wenn diese noch keineswegs gesichert sind (in der Praxis bedeutet dies entsprechende Abklärungen, Ausfüllen von Abtretungsformularen, Einholen der Unterschrift der KlientInnen, Sicherstellung des Erhalts der ausgefüllten Abtretungserklärung bei der zuständigen Verwaltungsstelle, Abrechnung der rückwirkend ausbezahlten Beträge im maximalen Umfang der geleisteten Unterstützung und eingeschränkt auf die effektive Unterstützungsdauer etc.).

¹⁷¹ Weitere wichtige Erkenntnisse der Armutsstudie sind: 69 Prozent der Armen im Erwerbsalter sind *Working poor*, d.h. verfügen über ein ungenügendes Existenzeinkommen, um ein soziales Existenzminimum zu sichern. Zwei Drittel der *Working poor* leben in Haushalten mit Kindern. Insgesamt wachsen rund 120'000 Kinder in armen Haushalten auf.

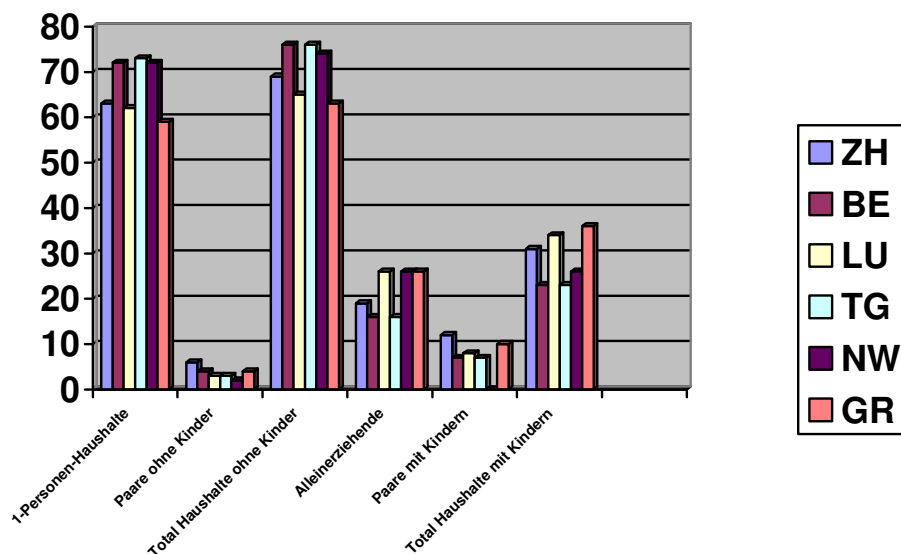


Abb. 5.1.: Anteil der jeweiligen sozialhilfeunterstützten Haushaltstypen nach ausgewählten Kantonen

Quelle: Bundesamt für Statistik (2004), Sozialhilfestatistik 2002, *Zeitschrift für Sozialhilfe* 7-8/04:103 (eigene Darstellung).

Die Zahlen über die unterschiedlichen Anteile der sozialhilfeunterstützten Haushaltstypen sind Anzeichen einer sehr unterschiedlichen Unterstützungspraxis gegenüber Familien: in einzelnen Kantonen (z.B. Nidwalden) werden keine (d.h. 0 Prozent) Paare mit Kindern sozialhilfeunterstützt, währendem diese im Kanton Zürich 12% der Unterstützungsfälle ausmachen. Selbst unter der (wahrscheinlichen) Annahme von Erfassungsfehlern gibt die kumulierte Zahl der unterstützten Haushalte mit Kindern (mit Unterschieden von bis zu 13% zwischen den Kantonen Bern mit 23% und Graubünden mit 36%) ein eindeutiges Bild einer uneinheitlichen Unterstützungspraxis je nach Kanton.

Aus der obigen Darstellung wird auch ersichtlich, dass die Sozialhilfe keine zentrale Aufgabe in der schweizerischen Familienpolitik bzw. der materiellen Einkommenssicherung für Haushalte mit Kindern darstellt. Dazu ist eine Gesamtbetrachtung der gesamten materiellen Leistungen für Familien und Kind erforderlich, welche unter dem Begriff des Familienlasten- bzw. -leistungsausgleichs zusammengefasst sind. Der Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich umfasst die ökonomischen Massnahmen der Familienpolitik. Ziel dieser Massnahmen ist, laut einem Positionspapier der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)¹⁷², die Abgeltung von Leistungen, welche die Familien für die Gesellschaft erbringen, um so einen Ausgleich zwischen Haushalten ohne Kinder und Familien zu bewirken. Im schweizerischen Sozialversicherungssystem basiert laut EKFF der Familienlastenausgleich fast ausschliesslich auf den Kinderzulagen und den Steuerabzügen für Kinder. Im Jahr 1999 belief sich das Volumen des gesamten Familienlastenausgleichs auf 6,3 Milliarden Franken. Es setzte sich zusammen aus 4,1 Milliarden für die Kinderzulagen und 2,2 Milliarden für die Steuerbegünstigungen. Dazu kamen familienbezogene Bedarfsleistungen (kantonale Bedarfsleistungen und Sozialhilfe) in der Höhe von 1,0 Milliarde Franken. Insgesamt also machten die staatlichen Leistungen an Familien im Rahmen des Familienlastenausgleichs 7,3 Milliarden Franken aus, wobei der Anteil der Sozialhilfeleistungen nur ein Bruchteil (schätzungsweise 0,5 Milliarden¹⁷³) davon beträgt.

Der Familienlastenausgleich deckt damit nur knapp einen Sechstel der effektiven Kinderkosten ab. Diese belaufen sich unter Einbezug des Zeitaufwands der Eltern auf geschätzte 47 Milliarden Franken, weshalb die EKFF den gegenwärtigen Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich als ungerecht beurteilt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen seien sowohl bei den Steuerabzügen als auch bei den Kinderzulagen unverhältnismässig gross und nicht begründbar (so betragen die Leistungen des Kantons mit dem tiefsten Lastenaus-

¹⁷² Angaben gemäss „Perspektive Familienpolitik“, Publikation der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen vom 20.8.2002, unter: <http://www.bsv.admin.ch/organisa/kommiss/ekff/d/>, abgerufen am 10.11.2004.

¹⁷³ Eigene Schätzung aufgrund der Zahlen in Tab. 5.1, übrige Angaben gemäss „Perspektive Familienpolitik“, Publikation der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen vom 20.8.2002, unter: <http://www.bsv.admin.ch/organisa/kommiss/ekff/d/>, abgerufen am 10.11.2004.

gleich nur 44 Prozent im Vergleich zum Kanton mit dem höchsten Lastenausgleich). Es kann deshalb der Schluss gezogen werden, dass das heutige System der Existenzsicherung für Familien sehr lückenhaft ist, zumal 290'000 Kinder von Selbständigerwerbenden, Nicht – und Teilzeiterwerbstätigen im Jahr 2000 keine oder nur eingeschränkte Kinderzulagen erhielten, was 17 Prozent aller in der Schweiz lebenden Kinder entspricht (EKFF, 2002). Das heutige System erscheint zudem als sehr aufwändig, ineffizient und bürokratisch, da es gesamtschweizerisch mehr als 800 Familienausgleichskassen gibt, mit denen es abzurechnen gilt (EKFF, 2004).

Das Versagen der Lastenausgleichssysteme für einkommensschwache Familien führt dazu, dass diese vermehrt Unterstützungen von privaten Organisationen (Kirchen, Hilfswerke, gemeinnützige Stiftungen etc.) in Anspruch nehmen müssen. Es überrascht denn auch nicht, dass sich diese karitativen Einrichtungen sehr stark auf Familien und Kinder ausrichten, ohne selber über genügend Mittel zu verfügen. So stehen im gesamten System der Sozialen Sicherung in der Schweiz jährlich über 100 Milliarden Franken¹⁷⁴ Sozialversicherungsausgaben „nur“ ca. 100 Millionen Franken Leistungen der privaten Einzelfallhilfe (private und gemeinnützige Fonds und Stiftungen¹⁷⁵) gegenüber, währenddem die öffentliche Sozialhilfe jährliche Leistungen von rund 3 Milliarden Franken erbringt¹⁷⁶. Diese Verteilung steht im Gegensatz zu den USA und Deutschland, bei denen private Träger (Charities, kirchliche Institutionen etc.) einen (zumindest anteilmässig) grösseren Beitrag zur materiellen Existenzsicherung erbringen. Ob die damit verbundenen Massnahmen und Programme die Familienarmut und das Schicksal der Kinder im Vergleich zur Schweiz stärker lindern, ist zumindest fraglich. Wahrscheinlich ist, dass die Konzentration auf Familien und Kinder durchaus eine zusätzliche Ausgrenzung von (der Unterstützung nicht würdigen) Einzelhaushalten zur Folge haben kann (so besteht in den USA heute keine über temporäre Überbrückungshilfe hinausgehende Existenzsicherung für mittellose *able bodied*, d.h. nicht behinderte Einzelpersonen, s. Kap. 4.5).

5.2.1 Strukturelle Benachteiligung von Familien in der Sozialhilfe

Sozialhilfepolitik in der Schweiz ist ein allgemeines Absicherungsprinzip unabhängig vom gesellschaftlichen Risiko. Dies führt tendenziell zu einer Benachteiligung der Familien gegenüber den Einzelpersonen, da die speziellen Einkommenssituationen von Familien nicht wie die gesellschaftlichen Risiken Alter oder Invalidität sozialversicherungsrechtlich abgedeckt sind. Familien und Einzelpersonen sind zwar in der Subsistenzsicherung gleichgestellt, was die Integration von bedürftigen Einzelpersonen grundsätzlich erleichtert. Für die betroffenen Familien ergeben sich jedoch zusätzliche Stigmatisierungseffekte, indem es im Unterstützungsstatus der Sozialhilfe keinen relevanten Unterschied zwischen z.B. einer suchtabhängigen Einzelperson und einer einkommensschwachen Familie mit Erziehungspflichten gibt. Dieser Befund wird seit einigen Jahren auch von Fachpersonen und PolitikerInnen anerkannt. So äusserste der Sozialvorstand der Stadt Winterthur, Ernst Wohlwend, an einer Tagung zum Thema Armutsrisiko Familie im Juni 2001 in Zürich: *„Familien gehören nicht in die Sozialhilfe. Familienarmut als strukturelles Risiko kann nur mit strukturellen Massnahmen wirksam und wirtschaftlich bekämpft werden.“* (Tages-Anzeiger vom 28.6.2001, S. 23). Die Zürcher Stadträtin und Sozialdepartementsvorsteherin Monika Stocker prangerte an der gleichen Tagung als Skandal an, *„dass heute für Familien kein adäquates Existenzsicherungssystem zur Verfügung steht“* (ebd.).

Diese Feststellung ist selbstverständlich nur von Bedeutung, solange die Unterstützungsleistungen im Rahmen der Sozialhilfe mit einer Stigmatisierung verbunden sind. Im Falle einer gesellschaftlich legitimierten materiellen Grundsicherung für Familien – z.B. in Form von Ergänzungsleistungen analog zu AHV/IV¹⁷⁷ – könnte eine solche

¹⁷⁴ Im Jahr 2003 (entspricht den anfangs 2007 aktuellsten verfügbaren Zahlen) sind in der Schweiz insgesamt 129,6 Milliarden Franken für soziale Sicherheit ausgegeben worden. Der grösste Teil der Sozialleistungen wird für die Altersvorsorge (42 Prozent) ausgegeben. Danach folgen Krankenpflege und Gesundheitsvorsorge (26 Prozent) und die Rentenzahlungen an Hinterbliebene (13 Prozent) sowie Leistungen im Zusammenhang mit Invalidität (6 Prozent). Fast 90% der Ausgaben für Soziale Sicherheit werden folglich für die Risiken Alter, Krankheit, Hinterbliebenschaft und Invalidität verwendet. 68 Prozent der Leistungen werden als Renten ausbezahlt, lediglich für 7 Prozent der Ausgaben war ein Bedürfnisnachweis nötig. Die restlichen 25 Prozent wurden für Sachleistungen (Subventionen, Personalkosten usw.) ausgegeben (Quelle: Bundesamt für Statistik, Panorama 13, März 2006, Seite 3).

¹⁷⁵ Referat Christoph Geissbühler, Caritas Bern, anlässlich Weiterbildungskurs „Gesuche an private Fonds und Stiftungen“ der HSA Bern, 2001.

¹⁷⁶ Gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2003 mit einem Betrag von 3.35 Mrd. Franken gegenüber noch 1.2 Mrd. Franken im Jahr 1990 (Medienmitteilung vom 12.5.2005).

¹⁷⁷ Für entsprechende Ausführungen zum Modell der Ergänzungsleistungen für Familien siehe Kap. 1.7 und 9 bzw. Bauer/Streuli (2000).

Stigmatisierung zumindest verringert werden. Die erwähnten Aussagen zeigen, dass Sozialhilfeunterstützung keineswegs gesellschaftlich anerkannt ist und daher – wie in dieser Arbeit immer wieder betont – sowohl in gewährter wie verweigerter Form zu einem sozialen Ausschluss führen kann.

Familienpolitik beschränkt sich in Abwesenheit eines sozialversicherungsrechtlichen Existenzsicherungsmodell in der Schweiz somit vor allem auf eine „familienfreundliche Steuerpolitik“, die auf Steuerabzüge ausgerichtet ist. Von diesen profitieren vorwiegend Familien mit nennenswerter Steuerpflicht, d.h. armutsbetroffene (und dadurch vielfach, jedoch nicht immer bereits steuerbefreite) Familien nur unbedeutend oder gar nicht begünstigt. Die Familienpolitik in der Schweiz besteht zudem aus einem uneinheitlichen und in der Leistungshöhe ungenügenden System von Bedarfzulagen auf kantonaler Ebene (zurzeit in 12 Kantonen), dem seit einiger Zeit die Forderung nach einem umfassenden und einheitlichem System auf gesamtschweizerischer Ebene gegenübersteht¹⁷⁸. Zwar wurde im Parlament die Schaffung eines bedarfsabhängigen Familienlastenausgleiches (gestützt auf das so genannte „Tessiner Modell“) bereits vor einigen Jahren gutgeheissen. Die entsprechende parlamentarische Initiative für beide Anliegen wurde durch den Nationalrat am 21. März 2001 beschlossen und an den Bundesrat zur Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzesgrundlage überwiesen, harrt jedoch auch über sechs Jahre später noch seiner Umsetzung. Als eine der wenigen konkreten Massnahmen beschlossen wurde die Vereinheitlichung der bislang in Höhe und Ausgestaltung sehr unterschiedlichen Kinderzulagen auf eidgenössischer Ebene¹⁷⁹.

5.3 Wirkungskreise der direkten Sozialarbeit

Die Sozialarbeit richtet sich an Einzelpersonen, soziale Kleinsysteme und an das Gemeinwesen, wobei im Idealfall alle drei Ebenen in die Zielerreichung miteinbezogen werden. In der Praxis unterscheiden sich jedoch diese drei Ebenen aufgrund von unterschiedlichen Finanzierungsquellen bzw. Verwaltungsstrukturen und führen zu mehr oder weniger klaren Grenzziehungen zwischen Einzelarbeit, Gruppen-/Familienarbeit und der Gemeinwesenarbeit. In diesen drei Tätigkeitsfeldern der Sozialen Arbeit spielt sich traditionellerweise die Tätigkeit der Sozialhilfe ab.

Die Sozialberatung, d.h. die Arbeit mit dem einzelnen Problem-Fall, wie er sich in der Regel in der Sozialhilfe präsentiert, wird deshalb auch als „Zentrum der Sozialarbeit“ (Lüssi, 2001) bezeichnet, welches das Berufsfeld der Sozialarbeit prägt. Dieser Definitionsanspruch der Sozialberatung innerhalb der Sozialarbeit entspricht einem zentralen Stellenwert der stationären Betreuung und Begleitung in der Sozialpädagogik, z.B. der sozialpädagogischen Arbeit in Heimen für verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche oder in stationären Einrichtungen für Menschen mit einer geistigen Behinderung. Mit der unten aufgeführten Festschreibung von „Zentren“ der beruflichen Praxis wird diese sicherlich vereinfachend dargestellt. Eine solche Grafik erlaubt jedoch auf der anderen Seite die Darstellung der fließenden Übergänge zwischen den Polen und die Vermittlung der Schwerpunkte der Sozialen Arbeit gegenüber aussenstehenden Kreisen:

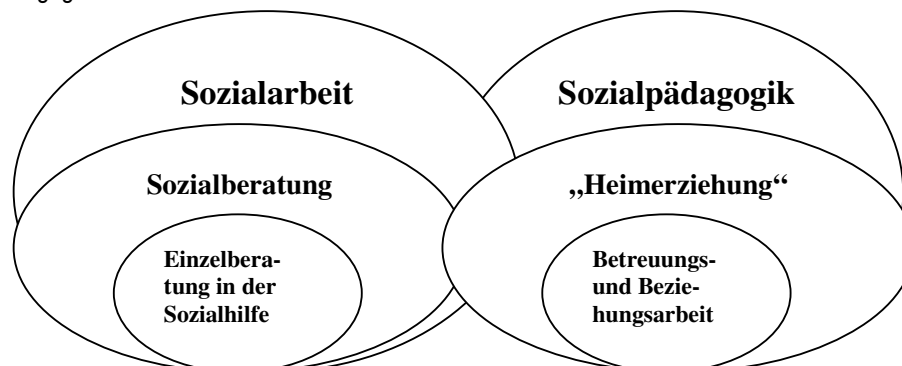


Abb. 5.2.: Vereinfachte Darstellung der Schwerpunkte der Praxis der Sozialen Arbeit (eigene Darstellung)

¹⁷⁸ Siehe Eidg. Familienbericht 2004 (EKFF, 2004) oder Hüttner/Bauer (2003). In beiden Publikationen sind verschiedene weitergehende Massnahmen für die gezielte Armutsbekämpfung von Familien zuhanden der zuständigen kantonalen Behörden formuliert.

¹⁷⁹ Die Vereinheitlichung erfolgt gestützt auf die Annahme einer entsprechenden Vorlage in einer Volksabstimmung im Herbst 2006. Die konkrete Umsetzung erfolgt voraussichtlich auf Anfang 2008.

Die Bezeichnung der zentralen Betätigungsfelder der Sozialen Arbeit und der damit verbundenen Bearbeitungs-routinen zeigt auf, wie stark diese auf die Einzelfallbearbeitung bzw. die Bearbeitung einzelner gesellschaftlicher Risiken ausgerichtet ist. Für die Lösung sozialer Probleme, die sich aus mangelnden gesellschaftlichen Ressourcen ergeben, ist die Soziale Arbeit weder vorbereitet noch zuständig. So zeigen neuere Studien (Bauer & Streuli, 2000) auf, dass das bestehende Sozialversicherungssystem gewisse gesellschaftliche Risiken ungenügend abdeckt und ganze Bevölkerungsgruppen dadurch der Gefahr der Verarmung ausgesetzt sind. In erster Linie betrifft dies allein erziehende Personen (mit einer Armutsquote von über 20%) sowie Familien mit mehreren Kindern (mit einer Armutsquote von 14% bei den Haushalten mit vier und mehr Kindern).

5.4 Belastung der öffentlichen Sozialdienste

Eine Zuweisung dieser Problemlagen ausschliesslich in die Zuständigkeit der Sozialhilfe verdeckt den notwendigen Blick auf sozial-, fiskal- und wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse, welche die entsprechenden Risiken erhöhen oder gar erst schaffen. Die Inanspruchnahme des Sozialhilfesystems für gesellschaftliche Aufgaben wie das Kinderhaben bedeutet zum einen ein Versagen der Beschäftigungs- und Familienpolitik, zum anderen ein solches eines einigermassen rissfesten Netzes der sozialen Sicherung, welches die für die Familien entstehenden hohen Kosten und Einkommensausfälle zumindest teilweise als gesetzlich geregelte Sozialversicherungsansprüche anerkennt.

Wie wir sehen, ist die Sozialhilfe neben der Bearbeitung von individuellen Notlagen auch für strukturelle Defizite in der Familien- und Sozialpolitik zuständig, was verständlicherweise zu einer sehr hohen Inanspruchnahme dieser Dienste führt. Die ausserordentlich hohe Belastung der Sozialdienste kann zwar durchaus dazu beitragen, dass gesellschaftliche Risiken als solche in der Öffentlichkeit überhaupt als solche wahrgenommen werden (Schiewer, 1999). Die Wirksamkeit der Sozialen Arbeit wird allerdings durch diese zusätzliche Problemlast stark behindert, zumal die wachsenden Sozialhilfesaufgaben nicht mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln bewältigt werden können. Für die MitarbeiterInnen öffentlicher Sozialdienste ergeben sich dadurch kaum lösbare Widersprüche, wie eine Untersuchung aus Deutschland veranschaulicht: *„Die Mitarbeiter tun, was sie können, und dieses dann noch ohne geeignete Mittel und ohne ein geeignetes Konzept für die Bürger, die Hilfe zur Selbsthilfe dringend benötigen. Die Folge ist eine sich negativ drehende Spirale der sozialen Verarmung und Hoffnungslosigkeit auf allen Seiten.“* (Schiewer, 1999:7).

Ähnliche Tendenzen sind auch in der Schweiz festzustellen, wobei hier umfassende empirische Untersuchungen zur Belastung der Sozialdienste weitgehend fehlen. Eine nationale Studie über die Belastung der Sozialhilfebehörden in der Schweiz (Fluder & StremLOW, 1999) sowie die Kennzahlen der Städteinitiative (Schweizerische Städteinitiative, 2001) sprechen jedoch eine klare Sprache: Die Zunahme der quantitativen und qualitativen Belastungen für Behörden und Einrichtungen ist beträchtlich und gefährdet aufgrund des dadurch entstehenden Mangels an Beratungs- und Unterstützungsressourcen verschiedene verfassungsrechtlich geschützte Prinzipien wie die Rechtsgleichheit und das Recht auf soziale Existenzsicherung.

5.5 Fallentwicklung und Problemdruck im kommunalen Sozialwesen der Schweiz

Fluder & StremLOW sprechen von einer deutlichen Verschärfung der Situation im kommunalen Sozialwesen im Laufe der letzten Jahre. Der Betroffenheits- und Problemdruck bei den Kommunen führte in der Folge auch zu vermehrten politischen Auseinandersetzungen in der Sozialpolitik, wobei die politischen Auseinandersetzungen weniger auf kommunaler, sondern primär auf nationaler, kantonaler und allenfalls grossstädtischer Ebene geführt wurden (siehe Postulate der Städteinitiative, 2000). Trotzdem geben 36,6% der befragten Gemeinden an, dass die Auseinandersetzungen in ihrer Gemeinde in der Sozialpolitik allgemein in den letzten Jahren härter geworden sind (Fluder & StremLOW, 1999:68). Diese Verschärfung der Auseinandersetzungen ist jedoch regional höchst unterschiedlich: so werden in 68,8% der Städte mit über 10'000 EinwohnerInnen die entsprechenden Auseinandersetzungen nach Aussage der betroffenen Behörden härter geführt, wobei die deutsche Schweiz (41,7%) die französische Schweiz (31,6%) und italienische Schweiz (13,6%) unterschiedlich stark von der Problematik betroffen sind.

Diese Zahlen erstaunen wenig, wenn wir uns die Entwicklung der Fallzahlen der öffentlichen Sozialhilfe in den letzten 30 Jahren vor Augen führen. Waren in der Stadt Zürich im Jahr 1973 noch 2'262 Sozialhilfefälle¹⁸⁰ registriert, erhöhte sich diese Zahl bis ins Jahr 2003 auf 11'631, d.h. verfünffachte sich im entsprechenden Zeitraum. Die grössten Anstiege waren in den Jahren 1981 bis 1984, 1990 bis 1997 sowie seit 2001 feststellbar, wobei es in den dazwischen liegenden Perioden zu keinem nennenswerten Rückgang der entsprechenden Fallzahlen gekommen ist.

Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Zürich 1974 - 2003

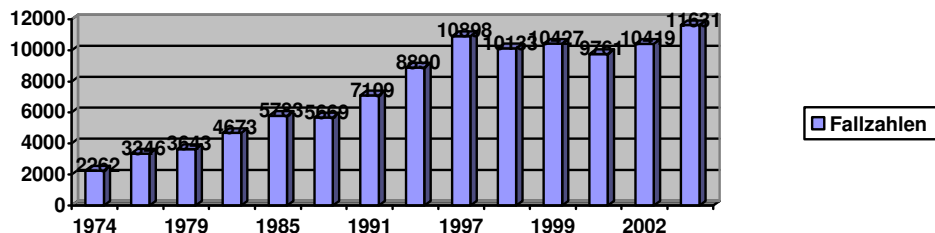


Abb. 5.3.: Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Zürich 1974 – 2003

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich/Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich (2004:76)

Ruder (2004) schliesst aus dieser Entwicklung, dass mit jedem wirtschaftlichen Einbruch die Zahl der SozialhilfebezügerInnen ansteigt, um dann in Zeiten der wirtschaftlichen Erholung mehr oder weniger auf dem erreichten hohen Niveau zu verharren. Dies im offensichtlichen Gegensatz zu den Arbeitslosenzahlen, die jeweils in den wirtschaftlichen Erholungsphasen rasch wieder zurückgingen, wenn auch bei weitem nicht bis auf das ursprüngliche Niveau.

Etwas weniger ausgeprägt, aber in der Tendenz ebenfalls eindeutig, zeigt sich die Fallentwicklung in den regionalen Sozialdiensten im Kanton Graubünden:

Das Sozialamt Graubünden ist seit einigen Jahren mit hohem Spardruck und höherer Fallbelastung konfrontiert. Im Jahr 2002 sind drei zusätzliche Stellen für die Sozialdienste beantragt worden. Diese Stellen können aufgrund der schlechten Kantonsfinanzen vorläufig nicht finanziert werden. Die Fallzahlen in den Sozialdiensten sind steigend. Im Jahre 1991 haben die Sozialdienste etwa 1300 Fälle bearbeitet. Zehn Jahre später haben sich die Fälle mehr als verdoppelt. (...) In den regionalen Sozialdiensten, wo sich der Zuwachs der Fälle im erwähnten Zeitraum mehr als verdoppelt hat (260%), ist die Personalbesetzung ähnlich geblieben (+6%). (...) Die Fallbelastung in den regionalen Sozialdiensten erreichte eine Quote von 127 Fällen pro Stelle SozialarbeiterIn im Jahr 2002 (Total Fälle im Jahr/100% Anstellung). (...) Nach Prognosen des Kantonalen Sozialamtes muss davon ausgegangen werden, dass die Klientenzahlen in den nächsten Jahren weiter steigen und die Beratungszeit pro Fall noch geringer sein wird. (Albertini, 2003:28-30)

Analoge Zahlen für die gesamte Schweiz sind aufgrund des bisherigen¹⁸¹ Fehlens einer schweizerischen Sozialhilfestatistik nicht erhältlich. Auch fehlen anerkannte Werte für eine optimale bzw. noch zumutbare Fallbelastung, zumal diese sehr stark vom Fallmix, von der administrativen Unterstützung sowie vom Umfang der zu erbringenden Dienstleistungen (direkte Beratung, Vernetzung mit anderen Erbringern von Dienstleistungen, Arbeit mit dem Familiensystem und im Sozialraum, Auswertungen, Evaluationen, Ausfüllen von Formularen/Statistiken/Fallgeschichten, etc.) abhängt.¹⁸² Aufgrund der Zusammenstellungen des Bundesamtes für Statistik über die erbrachten finanziellen Leistungen der Sozialhilfe zeigt sich jedoch eine ähnliche Tendenz: in den Jahren 1990 bis 2000 sind diese um das Zweieinhalbfache auf 2,2 Milliarden Franken angewachsen. Obwohl

¹⁸⁰ Jahresendzahlen der Stadt Zürich der Einzelpersonen bzw. Familien mit mindestens einer Zahlung im entsprechenden Jahr; Quelle: Sozialdepartement Zürich/Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, 2004.

¹⁸¹ Diese Aussage beruht auf dem Informationsstand von 2004. Zwar sind zwischenzeitlich erste Zahlen einer schweizerischen Sozialhilfestatistik veröffentlicht worden. Diese geben jedoch (noch) keine Auskunft über die konkreten Fallbelastungen in den Sozialdiensten.

¹⁸² Es ist jedoch unbestritten, dass die entsprechenden Ansprüche und Erwartungen an die Sozialarbeitenden sehr hoch sind: das Kant. Sozialamt Bern geht z.B. von einer Fallbelastung von 80 – 100 Fällen aus, die bei einer 100%-Anstellung als Sozialarbeiter/in zumutbar ist.

Ruder zu Recht den eigentlich geringfügigen Anteil dieser Auslagen an den Gesamtkosten der Sozialen Sicherheit in der Schweiz (2000: 102,4 Milliarden Franken) hervorhebt, schliesst sie, dass die Sozialhilfe unter massivem politischem Druck steht, zumal das Wachstum sowohl der Fallzahlen wie der Ausgaben scheinbar ungebremst weitergeht (Ruder, 2004).

5.6 Konflikte und Konfliktvermeidung in der öffentlichen Sozialhilfe

Die rasante, teilweise fast explosionsartige Zunahme der Unterstützungsfälle und Ausgaben kennzeichnen die aktuelle Situation der Sozialhilfe. Sie sind auch für die dieser Arbeit unterlegte These wichtig, welche davon ausgeht, dass die Konflikte in der öffentlichen Sozialhilfe aufgrund dieser Zunahme in den letzten Jahren stark zugenommen haben.¹⁸³ Die bereits von Fluder & StremLOW (1999) beobachtete Zunahme der (subjektiven) Konfliktintensität ist auffälligerweise in der deutschen Schweiz stärker als im französisch- und italienischsprachenden Teil der Schweiz. Zudem sind es vor allem die mittelgrossen und grossen Gemeinden, welche davon betroffen sind, d.h. Gemeinden mit einer Grösse von 2'000 bis 10'000 EinwohnerInnen, deren durch Fluder & StremLOW befragten Behördenmitglieder die zunehmende Härte der sozialpolitischen Auseinandersetzungen ebenfalls sehr stark (55,1%) wahrgenommen haben.

In der gleichen Untersuchung stellen Fluder & StremLOW zudem fest, dass es sich bei den häufigsten Auseinandersetzungen um politische Forderungen nach einer restriktiveren Sozialpolitik handelt, was unter Umständen Auswirkungen auf die Bemessung der Unterstützungsleistungen zur Folge haben kann (1999:70). Auseinandersetzungen um einen Ausbau der Unterstützungsleistungen oder um ein vermehrtes sozialpolitisches Engagement im Bereich der Prävention finden dagegen nur selten statt. Die Höhe der Unterstützungsquote hat dabei einen Einfluss auf das Konfliktpotenzial bzw. dessen Entfaltung im kommunalen Sozialwesen. Diese Konflikte entfalten sich bereits Mitte der 1990er Jahre so weit, dass *„sich offenbar in gewissen Gemeinden die Frage der Akzeptanz der kommunalen Sozialpolitik und der Praxis der öffentlichen Sozialhilfe“* (Fluder & StremLOW, 1999:71) stellt.

Baumgartner (1997) beschreibt mit einem weiteren empirischen Ansatz die Schwierigkeiten und Konfliktsituationen, die durch die Umsetzung des gesetzlichen Sozialhelfauftrages unter widersprüchlichen Bedingungen entstehen: *„In unserem Beschreibungsmodell der öffentlichen Sozialhilfe haben wir zudem aufgezeigt, dass diese gesetzlichen Vorgaben nicht konfliktlos einzulösen sind, also nicht gleichzeitig optimiert werden können. Dieses Faktum verlangt nach einer Positionierung zwischen konkurrierenden Vergleichspunkten, die nur normativ entschieden werden kann. Es muss abgewogen werden, ob die Kontrolle der SozialhilfebezüglerInnen (z.B. die Verhinderung des Missbrauchs) oder die Bemühungen zur problemgerechten Hilfeleistung den geeigneten Bewertungsmaßstab abgeben“* (Baumgartner, 1997:109-110).

Es ist nötig, die in dieser Arbeit als „Konflikte“ oder „Konfliktpotenziale“ bezeichneten Auseinandersetzungen und Spannungsfelder zunächst begrifflich zu klären und von den soziologischen Begriffen „soziale Kontrolle“ und „Integration“ abzugrenzen. Dabei gilt es, die Konfliktebenen zu trennen und zwischen fachlichen und politischen Auseinandersetzungen zu unterscheiden: *„Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sozialdiensten nehmen ihre Tätigkeit auf Grund einer Fachperspektive wahr und orientieren sich an den Normen der professionellen Sozialarbeit. Primärer Bezugspunkt ist für sie die Behebung der Armut der bedürftigen Personen. Die vorgesetzte Sozialbehörde ist dagegen in das Referenzsystem ‚Politik‘ eingebunden. Hier sind fachliche Erwägungen aus der Sicht der Sozialarbeit weniger zentral. Wichtig sind politische Einschätzungen und Rahmenbedingungen wie z.B. der Spardruck oder parteipolitische Bindungen“* (Fluder & StremLOW, 1999:118-119).

Der politische Druck in der Sozialhilfe ist sehr uneinheitlich, zeigt sich jedoch erhöht in städtischen Gebieten sowie in regionalen Zentren. Der Ruf nach qualifiziertem sozialarbeiterischem Fachpersonal ertönt zusammen mit dem steigenden Problemdruck, dem sich das Gemeinwesen ausgesetzt sieht: *„Zur Bearbeitung der anfallenden Aufgaben besitzen fachliche Qualifikationen in Gemeinden mit einem hohen Problemdruck eine grössere Bedeutung als in Gemeinden, die weniger stark belastet sind. Zudem fällt auf, dass fachliche Kenntnisse in jenen Gemeinden als besonders bedeutend eingeschätzt werden, die eine hohe Zunahme der Komplexität im Sozial-*

¹⁸³ Es soll damit keineswegs die lineare Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Zunahme der Fälle automatisch zu einer Zunahme der Konflikte führt. Allerdings stellten Fluder & StremLOW (1999) für den untersuchten Zeitraum in den 1990er-Jahren eine Parallelität der Zunahme von Belastungen und Konflikten tatsächlich fest.

wesen verzeichnen. Fachqualifikationen sind eine Voraussetzung, um die Komplexität im Sozialwesen zu bearbeiten.“ (Fluder & StremLOW, 1999:103)

Die angesprochene Belastung führt zu einem neuen Konfliktpotenzial zwischen Sozialarbeitenden und „Managern“ in sozialen Organisationen, zumal Leitungs- und Managementfunktionen vermehrt durch Sozialarbeitende selbst übernommen werden. Kühn (2000:362) sieht darin den „klassischen Konflikt“ zwischen bürokratischen und professionellen Orientierungen, der sich durch folgende vier Elemente kennzeichnen lässt:

- a) Widerstand der Spezialisten gegen bürokratische Regeln
- b) Zurückweisung bürokratischer Standards durch die Spezialisten
- c) Widerstand der Spezialisten gegenüber bürokratischer Überwachung
- d) bedingte Loyalität der Spezialisten gegenüber der Bürokratie

Im Zuge der neuen Verwaltungsmodelle (BürgerInnen- bzw. Kundenorientierung, New Public Management etc.) entsteht die Tendenz, dass bürokratische Regeln zwar reduziert, gleichzeitig jedoch durch ähnlich einschneidende ökonomische Effizienzkriterien ersetzt werden. Durch die Einführung von Controlling, Leistungs- und Kostenrechnung, Sponsoring oder eines Produktemanagements entstehen laut Kühn (2000:364) gegenüber dem „klassischen Konflikt“ zusätzliche Konfliktherde auf folgenden drei Ebenen:

- a) Zielkonflikte zwischen fachlichen und ökonomischen Zielen
- b) Qualitätsdebatten über die Dominanz von Effizienzstandards über fachlichen Qualitätsstandards
- c) Bewertungskonflikte zwischen quantitativen Messmethoden (Kennzahlen) und qualitativen (diskursiven) Bewertungen der sozialen Dienstleistungen

Aus der Darstellung dieser Konfliktpotenziale stellt sich die Frage, wieweit sich die seit einigen Jahren in der Sozialhilfe stark vertretene ökonomisierende Haltung zu einer neuen Bürokratisierung der Sozialen Arbeit entwickelt, welche die in der Verwaltungsreform enthaltenen Chancen zur Verbesserung der sozialarbeiterischen Berufsrolle wieder zunichte machen. Eine Gegenüberstellung von Chancen und Gefahren/Risiken zeigt, wie unterschiedlich die entsprechenden Positionen und Wahrnehmungen sein können:

Chancen für die Berufsrolle	Gefahren/Risiken für die Berufsrolle
mehr Entscheidungsbefugnisse für Sozialarbeitende	zunehmende Dominanz ökonomischer Ziele und Methoden
Neudefinition von Leitungsfunktionen (Hierarchieabbau)	neue Bürokratisierung durch Produktebeschreibungen, Kennzahlensysteme etc.
Einleitung von Teamprozessen z.B. durch polyvalente Ausrichtung auf Sozialraum bzw. Stadtteile	Überhandnehmen von Begrifflichkeiten und Managementkonzepten, die der Komplexität sozialer Dienstleistungen nicht entsprechen
zunehmende Bedeutung von Qualitätsentwicklung in sozialen Diensten	Reduzierung fachlicher Standards zwecks Einsparungen
Anerkennung der Professionalität der Sozialarbeitenden	Ersatz von Fachkräften durch Hilfskräfte (Deprofessionalisierung)
Betrachtung von KlientInnen bzw. KundInnen als Partner	Abbau von Leistungen des sozialen Netzes
erhöhtes Bewusstsein für die Anliegen für Gruppen von sozial benachteiligten	Reduzierung der Verbindlichkeit von Gemeinwohl, Solidarität und sozialer Gerechtigkeit

Abb. 5.4.: Gegenüberstellung von Chancen und Gefahren/Risiken von bürgerInnenorientierten Verwaltungsreformen in der Sozialhilfe (Stichworte gestützt auf Kühn, 2000:364, ergänzt durch eigene Stichworte und Darstellung)

Aus dieser Gegenüberstellung wird ersichtlich, dass die Einschätzungen über die Auswirkungen der New Public Management-Modelle sehr widersprüchlich sind. Das grundsätzliche Postulat zur vermehrten BürgerInnennähe der Sozialhilfe führt zwar zu einer Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten der Sozialarbeitenden, wird aber durch die gleichzeitig geforderte Kosteneffizienz – teilweise verbunden mit einem ausdrücklichen Auftrag zur Kostenneutralität bzw. –einsparung – wieder stark in Frage gestellt. Da diese neuen Modelle jedoch nicht der Gegenstand dieser Arbeit sind, kann hier lediglich der vorläufige Schluss gezogen werden, dass deren Einführung tendenziell zu einer Zunahme von Konfliktherden führt. Nicht beantwortet werden kann jedoch die Frage, ob nach einer erfolgreichen Einführungsphase die durch die Reform angestrebten Ergebnisse (Transparenz über eingesetzte Mittel und Wirkungen, Globalbudget, grössere „unternehmerische“ Freiheiten der einzelnen Dienst-einheiten etc.) zu einer Entlastung bzw. zu einem Zuwachs der Qualität der Sozialhilfedienstleistungen führen.

5.7 Arbeits- und Interventionskategorien der Sozialen Arbeit

Konfliktpotenziale bestehen im Weiteren in unterschiedlichen Arbeitsstilen bzw. unterschiedlichen Überzeugungen über die vorrangig erforderlichen Interventionen der Sozialarbeitenden gegenüber ihren KlientInnen. Maeder & Nadai (2004) unterscheiden fünf verschiedene Kategorien, welche in der Praxis der Sozialhilfe als divergierende Arbeits- und Interventionsansätze betrachtet werden können:

Kategorie	Beschreibung	Beispiel
Eingliederungsarbeit	Einbindung des Klienten in Sozialstruktur mit entsprechenden Rechten und Ansprüchen	Geltendmachung von sozial- oder arbeitsrechtlichen Ansprüchen der Klienten
Integrations- und Assimilationsarbeit	gesprächsgestützte Verhaltensbeeinflussung durch Normenübernahme	Umgang mit Geld, Anpassung an die Rolle als Sozialhilfeempfangende
Sicherheits- und Gefühlsarbeit	Vermittlung des Gefühls des Aufgehobenseins verbunden mit tatsächlicher Hilfe unter gleichzeitiger starker Betonung von Sicherheitsaspekten	bauliche und organisatorische Massnahmen gegenüber potenziell gewalttätigen Klienten
Identitätsarbeit	Vermittlung eines Normenkonsens unter den Sozialarbeitenden selber in Abwesenheit eines eigenständigen Berufsverständnisses innerhalb der Sozialhilfe	Intervision und Supervision
Mikropolitische Arbeit	Erlangen von Handlungsspielräumen für Sozialarbeitende innerhalb der Sozialhilfebürokratie	Ausnahmeregelungen und flexible Handhabung von Richtlinien

Abb. 5.5.: Kategorien sozialarbeiterischer Intervention in der Sozialhilfe (eigene Darstellung)

Quelle: vgl. Maeder & Nadai (2004: 10-137)

Die fünf von Maeder & Nadai im Rahmen einer Nationalfondsstudie festgestellten Arbeitsstile zeigen deutliche Differenzen in der Sozialhilfepraxis der jeweiligen Sozialdienste, indem die einzelnen Ansätze unterschiedlich ausgeprägt sind. Gleichzeitig fällt laut Maeder & Nadai auf, dass in der Sozialhilfetätigkeit kaum wissenschaftliche Wissensbestände bestehen und daher häufig Alltagswissen und Pauschalisierungen über einzelne Klientengruppen in der Praxis angewendet werden.

Die Rolle der Profession Soziale Arbeit in der Sozialhilfe wird noch ambivalenter, wenn die in vielen Sozialdiensten existierende Zielvorgabe der „möglichst schnellen Ablösung der Klienten von der Sozialhilfe“ als Kriterium für eine erfolgreiche professionelle Tätigkeit verwendet wird. Grundsätzlich geht es dabei um das durchaus nachvollziehbare Bemühen, möglichst mehr Fälle abzuschliessen, als dass neue eröffnet werden müssen. Da letzteres meistens (jedoch nicht immer, da die Sozialarbeitenden durchaus Definitionsmacht darüber besitzen, was ein Fall ist und was nicht) ausserhalb der Kontrolle des einzelnen Sozialarbeiters liegt, fokussiert sich der Beratungs- und Vermittlungserfolg meist auf das Kriterium „Fallabschluss“. Maeder & Nadai zeigen in ihrer Untersuchung auf, dass die entsprechenden Ablösungen jeweils nur von kurzfristiger Dauer waren bzw. die Sozialhilfeleistungen lediglich durch andere sozialstaatliche Transferleistungen ersetzt wurden. Obwohl es aufgrund der Daten des Bundesamtes für Statistik über die Entwicklung der Armutsquote eindeutig ist, dass sich diese trotz all der Bemühungen der Sozialhilfe in den letzten 10 Jahren praktisch nicht veränderte¹⁸⁴ (Suter & Mathey, 2000), sind in der Zwischenzeit fast alle Sozialdienste zu einer entsprechenden kurzfristigen Zielorientierung übergegangen, die oft langfristigen sozialarbeiterischen Interventionen und Integrationsbemühungen zuwiderläuft.

Es ist unschwer sich vorzustellen, was das Primat des „Fallabschlusses“ für die Klienten bedeutet. Anstelle einer langfristigen Zusammenarbeit mit zuständigen Sozialarbeitenden erleben die Hilfesuchenden einen wahren

¹⁸⁴ Es soll hier keineswegs die pauschale Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Sozialhilfe keine Auswirkungen auf die Armutsquote hat, sondern lediglich festgestellt werden, dass mit der zunehmenden Orientierung auf kurzfristige Ablösungen von SozialhilfeklientInnen sicherlich keine effektive Armutsbekämpfung erfolgen kann. Diese Schlussfolgerung wird noch unterstützt durch den Umstand, dass in der Schweiz insgesamt 1,05 Millionen Menschen unter der durch die SKOS-Richtlinien definierte Armutsgrenze liegen, wenn die Transferleistungen der Sozialhilfe und der Ergänzungsleistungen nicht berücksichtigt werden. Erst durch diese Transferleistungen können insgesamt 600'000 dieser Personen sich wenigstens ein Leben an oder knapp überhalb der Armutsgrenze erlauben (Caritas Sozialalmanach 2006, zitiert aus WoZ vom 5.1.2006). Eine „schnelle Ablösung“ von der Sozialhilfe erhöht deshalb die Gefahr, sich in der Gruppe der verbleibenden 450'000 Menschen wiederzufinden, welche mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze überleben müssen.

Hürdenlauf. Neben dem Ausfüllen von Formularen ist es die vollständige Auskunftspflicht über sämtliche finanzielle Angelegenheiten inkl. persönliche Verpflichtungen, immaterielle Leistungen oder Vergünstigungen, welche den Bezug von Sozialhilfe zu einer Arbeitstätigkeit im soziologischen Sinn (Maeder/Nadai, 2004) machen, die dem Vorurteil des „Nichtstuns“ von SozialhilfeempfängerInnen bereits durch den zeitlichen Aufwand der entsprechenden Dokumentation weitgehend entkräftet. Zudem beinhalten diese umfassenden Abklärungen eine soziale Komponente, indem sich die KlientInnen durch beträchtliche Vorleistungen als „unterstützungswürdig“ erweisen müssen. Die Annahme, dass der Bezug von materieller Sozialhilfe ohne entsprechende Gegenleistung „Abhängigkeit“ und „Chronifizierung der Armut“ zur Folge hat, erscheint daher nicht zutreffend. Die aufwändigen Vorleistungen und die damit verbundenen sozialen Kontrollmechanismen scheinen vielmehr zu einer beträchtlichen sozialen Abhängigkeit bzw. verminderten Vermittlungsfähigkeit der KlientInnen zu führen (vgl. Maeder & Nadai, 2004).

5.8 Sozialarbeit und Recht

Da die Sozialarbeit durch ihre Fallbezogenheit geradezu als Verlängerung normativer Zugriffe in den Alltag der KlientInnen gesehen werden muss, steht sie in engem Bezug zur Rechtssprechung. Die Normierung durch die Sozialarbeit unterscheidet sich jedoch beträchtlich von derjenigen des Rechts, indem sie keine allgemeingültigen Massstäbe setzen muss und kann. Entscheidend ist jedoch die „Schutzfunktion“, welche die Sozialarbeit für ansonsten ausgegrenzte Personen und Gruppen übernehmen kann. Die Soziale Arbeit positioniert sich denn auch idealerweise in gleicher Distanz zu den politischen Postulaten und den rechtlichen Normen der Gesellschaft.

Im Bereich der materiellen Existenzsicherung und der öffentlichen Sozialhilfe ist diese Äquidistanz bzw. gleicher Abstand jedoch kaum einzuhalten, vor allem wenn politische Postulate direkt mit dem Grundrecht für ein soziales Existenzminimum kollidieren. In diesen Fällen sehen sich Sozialarbeitende aufgrund ihrer berufsethischen Grundsätze verpflichtet, das Grundrecht der KlientInnen über die politischen Postulate einflussreicher Kräfte (z.B. Sparauftrag des öffentlichen Gemeinwesens) zu stellen. Dies kann z.B. durch die direkte Hilfestellung beim Ergreifen eines rechtlichen Beschwerdemittels geschehen. Da die meisten KlientInnen aufgrund ihrer sozialen Problemlage ausserstande sind, sich in einem solchen Rekursverfahren selber zu vertreten, müssen Sozialarbeitende häufig diese Rolle übernehmen. Auch wenn sich Sozialarbeitende entscheiden, sich am Beschwerdeweg nicht aktiv zu beteiligen (d.h. darauf verzichten, selber im Namen des Klienten aufzutreten) bzw. lediglich den Zugang zu einem Anwalt ermöglichen, sehen sie sich häufig schnell zwischen den Fronten, indem sie wichtige Informationen über die vorgenommene Bemessung des sozialen Existenzminimums leisten müssen. Meist sind die Einkommenssituationen sowie die für die Berechnung zugrunde liegenden Lebensumstände dermassen komplex, dass für die urteilende Rekursinstanz eine detaillierte Situationsbeschreibung durch die Fall führenden SozialarbeiterInnen unabdingbar ist.

Kommt es also zu einem Rekursverfahren über die Bezugsberechtigung bzw. über die Höhe der Sozialhilfeleistungen, befinden sich die Sozialarbeitenden in den meisten Fällen in einer Konfliktsituation, in der von beiden Seiten ein Positionsbezug erwartet wird. Setzen sie sich für eine Durchsetzung der Unterstützung nach den Richtlinien ein, wirft ihnen die vorgesetzte Behörde möglicherweise „Verschwendung von öffentlichen Geldern“ oder „Belohnung von Sozialschmarotzertum“ vor. Unterstützen sie eine restriktive Haltung und begründen – evtl. auch erst nachträglich – weitgehende Sanktionen oder sogar vollständige Leistungsverweigerungen, sind die KlientInnen verständlicherweise zutiefst verärgert. Letzteres ist umso schwerwiegender, weil die Leistungsverweigerung zu Stigmatisierung und sozialem Ausschluss und dadurch paradoxerweise zu jenem Zustand führen kann, den es durch die sozialarbeiterische Intervention vordringlich zu verhindern gilt.

Noch folgenreicher ist dieses Paradox im Falle des von den Sozialarbeitenden nicht unterstützten Rekurses einer Klientin gegen eine Kürzungs- oder Ausschlussverfügung, falls dieser durch die richterlichen Instanzen gutgeheissen wird. In diesem Fall ist sowohl das Vertrauensverhältnis zu den KlientInnen – welches aufgrund der Gutheissung des Rekurses weitergeführt werden muss – wie auch zur vorgesetzten Behörde – welche sich zähneknirschend dem Entscheid beugt, grundsätzlich aber an ihrer Haltung und den damit verbundenen Erwartungen festhält – zumindest belastet, wenn nicht sogar zerstört.

Eine nahe liegende Lösung könnte in der (verständlichen) Haltung von Sozialarbeitenden bestehen, die versuchen, den Konflikt „auszusitzen“ und quasi als Schiedsrichter zu walten. Eine solche neutralistische Position

würde jedoch bedeuten, dass sich die Sozialarbeitenden auf ihre Fachlichkeit im Beraterischen Auftrag zurückziehen und in der Frage der Bemessung und Ausgestaltung des Sozialhilfebezuges keine Position beziehen (für entsprechende Folgerungen s. Kap. 8).

5.9 Konfliktive Konstellationen in der Sozialberatung

Eugster, Pineiro und Wallimann (1997) fordern in ihrer Studie „Entmündigung und Emanzipation durch die Soziale Arbeit“ die Sozialarbeitenden dazu auf, sich aktiv mit den Fragen der Abhängigkeiten des Berufsfeldes und den bestehenden Machtverhältnissen auseinander zu setzen. *„Das Wahrnehmen, Thematisieren und Hinterfragen dieser Verhältnisse erachten wir als Teil unserer professionellen Arbeit. Nur mit einer solchen Haltung der Helfenden kann der aufkommenden Gleichgültigkeit gegenüber anstehenden sozialen Problemen entgegengewirkt werden“* (1997:145).

In ihrer Untersuchung (Eugster, Pineiro & Wallimann, 1997) werden konfliktträchtige und widersprüchliche Konstellationen mit einem idealtypologischen Modell dargestellt, welches die Art der Klientel (Pflichtklientel mit wenig Ressourcen bis freiwillige Klientel mit genügend Ressourcen) den jeweiligen Arbeitsweisen bzw. methodischen Ansätzen (personen- vs. umweltzentriert, bzw. direktiv vs. nicht-direktiv) gegenüberstellt. Aus der Korrelation dieser Faktoren folgern die Autoren, dass einige Konstellationen in sich widersprüchlich sind und teilweise in der Praxis kaum umgesetzt werden können. *„So ist es beispielsweise wenig wahrscheinlich wenn nicht illusorisch, dass mit wenig Ressourcen und einer Pflichtklientel personenzentriert und nicht-direktiv gearbeitet werden kann“* (1997:118). Treten diese Konstellationen in der Praxis auf, zeichnen sie sich durch eine *„hohe Wahrscheinlichkeit zur Entmündigung“* aus, die selbst bei der Anwendung von personenzentrierten und nichtdirektiven Arbeitsmethoden nur minim abnimmt. Erst bei einer erreichten Freiwilligkeit der Klientel und vor allem bei einem Vorhandensein von genügend Ressourcen bestehen relevante Möglichkeiten zur Emanzipation der jeweiligen KlientInnen.

Diese idealtypische Konstellation lässt sich schematisch wie folgt darstellen:

Methode	direktiv und personen-zentriert	nicht-direktiv und personenzentriert	direktiv und umwelt-zentriert	nicht-direktiv und umweltzentriert
Art des Klientel				
Pflichtklientel mit wenig Ressourcen	sehr hohes Konfliktpotenzial	hohes Konfliktpotenzial	beträchtliches Konfliktpotenzial	teilweises Konfliktpotenzial
Pflichtklientel mit genügend Ressourcen	hohes Konfliktpotenzial	beträchtliches Konfliktpotenzial	teilweises Konfliktpotenzial	geringes Konfliktpotenzial
freiwilliges Klientel mit wenig Ressourcen	beträchtliches Konfliktpotenzial	teilweises Konfliktpotenzial	geringes Konfliktpotenzial	kaum Konfliktpotenzial
freiwilliges Klientel mit genügend Ressourcen	Teilweises Konfliktpotenzial	geringes Konfliktpotenzial	kaum Konfliktpotenzial	kein Konfliktpotenzial

Abb. 5.6.: Idealtypisches Modell zur Konfliktanalyse in der Sozialberatung

Quelle: Eugster et al. (1997:118ff), eigene Darstellung

Die in diesem Schema nach der Art des Beratungssettings und der angewandten Beratungsmethode festgehaltenen unterschiedlichen Konfliktpotenziale mögen auf den ersten Blick banal erscheinen, erlauben jedoch eine differenzierte Aussage über die Möglichkeit sozialarbeiterischer Methoden, aus ungünstigen Ausgangssituationen in einem beschränkten Masse Konfliktpotenziale zu vermeiden und damit einen Beratungserfolg überhaupt erst zu ermöglichen. Mit der Verwendung des Begriffes „Pflichtklientel“ stellt sich auch die Frage, inwieweit freiwillige Beratung in Zusammenhang mit Existenzsicherung überhaupt möglich ist. Die öffentliche Sozialhilfe ist traditionell geprägt durch eine Unfreiwilligkeit des Beratungssettings sowie knapper materieller Ressourcen. So besteht in der Sozialhilfepraxis ein eigentlicher Beratungszwang für SozialhilfeempfängerInnen, der nur in bestimmten Teilbereichen der Sozialhilfe gelockert oder aufgehoben wird (wie z.B. die Alimentenbevorschussung, die in der Regel nicht an eine Beratungspflicht gebunden ist). Die ausbezahlten Sozialhilfeausgaben stellen bereits daher eine knappe Ressource dar, weil sie durch allgemeine Steuereinnahmen der Gemeinden und Kantone alimentiert

sind und nur sehr grob budgetiert werden können. So können in kleinen Gemeinden selbst Sozialhilfeunterstützungen für einzelne Personen (z.B. ein längerer Therapieaufenthalt) zu einer beträchtlichen Belastung des Gemeindebudgets führen¹⁸⁵.

5.10 Entmündigende und emanzipatorische Auswirkungen des Beratungssettings

Neben dem jeweiligen Konfliktpotenzial sind auch die zu erwartenden emanzipierenden und entmündigenden Wirkungen der Praxis der direkten Sozialarbeit für die Weiterbearbeitung der hier behandelten Fragenstellung von Interesse, wozu Eugster, Pineiro und Wallimann (1997) ihr erwähntes idealtypologisches Modell mit dem Faktor der Art der Organisation (anstelle der Art des Klientel) ergänzten:

Rahmenbedingungen	Organisation mit wenig Ressourcen und Pflichtklientel	Organisation mit wenig Ressourcen und freiwilligen KlientInnen	Organisation mit genügend Ressourcen und Pflichtklientel	Organisation mit genügend Ressourcen und freiwilligen KlientInnen
Methoden				
Direktiv und umweltzentriert (soziale Kontrolle)	-3	-2	-2	0
Nicht-direktiv und umweltzentriert (soziale Kontrolle)	-2	-1	0	+1
Direktiv und personenzentriert (Selbstbestimmung)	-1	0	+1	+2
Nicht-direktiv und personenzentriert (Selbstbestimmung)	0	+1	+2	+3

Abb. 5.7.: Ordnungssystem zu emanzipierenden und entmündigenden Wirkungen der Praxis der direkten Sozialarbeit

Quelle: Eugster et al. (1997), eigene Darstellung

Selbst bei genügend vorhandenen Ressourcen einer Organisation ist also eine emanzipierende Wirkung der sozialarbeiterischen Intervention keineswegs gesichert. Die allgemeinen Rahmenbedingungen und die (in der Regel durch die Entscheidungsträger der Organisation bestimmten) Handlungsweisen können die methodischen Freiräume für eine emanzipatorische Praxis wieder einschränken oder gar umkehren. Eugster, Pineiro & Wallimann betonen sogar die Möglichkeit, dass genügende Ressourcen eine entmündigende Handlungsweise der Helfenden zusätzlich verstärken können, indem diese Ressourcen mehr Interventionen in Richtung Entmündigung ermöglichen. Aus der Sicht der professionellen Sozialarbeit wäre eine solche Auswirkung sicherlich ein Paradox, wobei Eugster et al. davon ausgehen, dass diese entmündigenden Interventionen durch Interessen der Umwelt der Klientel, Interessen der Sozialarbeitenden, der Organisationen oder ihrer Trägerschaften verursacht werden.

Die Darstellung dieser Interaktionen mag sehr schematisch erscheinen. Tatsächlich widerspiegelt sie nur ungenügend die Komplexität der Faktoren, welche die sozialarbeiterischen Interventionen beeinflussen. Es ist deshalb unerlässlich, die gesellschaftlichen Determinanten der Entmündigung bzw. der Selbstbestimmung der KlientInnen in der sozialarbeiterischen Praxis zu untersuchen, d.h. die Praxis der Sozialhilfe anhand einiger konkreter Beispiele der Unterstützungspraxis von ausgewählten Sozialdiensten unter die Lupe zu nehmen.

5.11 Case Management: Das Basler Modell der Sozialhilfe

In der Fachzeitschrift „Sozial Aktuell“ erschienen ab März 2003 verschiedene Diskussionsbeiträge, auf die im Folgenden im Sinne einer exemplarischen Darstellung unterschiedlicher Sozialhilfemodelle etwas genauer eingegangen wird. Gleichzeitig vermitteln diese Beiträge einen Querschnitt über aktuelle Entwicklungen in der Sozialhilfe in der deutschen Schweiz.

¹⁸⁵ In Kantonen mit ausgeprägtem Lastenausgleich unter den Gemeinden – wie z.B. der Kanton Bern – beschränken sich die finanziellen Folgen für das Gemeinwesen auf die Vorfinanzierung der entsprechenden Ausgaben. Allerdings ist es vielfach den Mitgliedern der entsprechenden Sozialhilfebehörden wenig bewusst, wie die entsprechenden Mechanismen funktionieren. Zudem spielt der Reflex eine Rolle, dass es ja letztlich keine Rolle spiele, ob die Aufwendungen durch die einzelne Gemeinde oder über den Kanton getragen wird, da ja letztlich eh der Steuerzahler die Kosten übernehmen müsse.

So praktiziert die Stadt Basel seit dem Jahr 2001 ein konsequentes Case Management in der Sozialhilfe, das die einzelnen Verfahrensschritte systematisiert und standardisiert. Rolf Maegli, Jurist und zuständiger Leiter der Sozialhilfe Basel-Stadt, möchte damit die Sozialarbeit aus den „Zufälligkeiten der Praxis“ hinausführen in ein System, „das nachvollziehbare Resultate nach im Voraus bestimmten Qualitätsstandards liefert“ (Maegli, 2003a). Die Fälle sollen dabei von allen Mitarbeitenden mit der gleichen Methode geführt werden, d.h. es sollen keine unterschiedliche Beratungssettings mehr zugelassen werden.

Zur Begründung der Standardisierung der Arbeitsweise der Case ManagerInnen – Maegli spricht in seinem Beitrag nicht von professionellen Sozialarbeitenden – werden verschiedene Einschätzungen gegenüber der Tätigkeit von Sozialarbeitenden in der öffentlichen Sozialhilfe vorgenommen, welche eine nähere Betrachtung verdienen. So sollen die KlientInnen von der Sozialhilfe nicht mehr getragen, sondern vielmehr „zum selber Gehen ermuntert“ werden (ebd., 2003a:3), was durchaus dem Ermächtigungsgedanken (empowerment) in der professionellen Sozialarbeit entspricht. Gleichzeitig werden diese unter Androhung einer Leistungskürzung zu einer Gegenleistung verpflichtet (mit der Einschränkung, dass diese gemäss den Möglichkeiten der KlientInnen sein müsse). Der Autor erwähnt dabei weder ein grundsätzliches Anrecht auf eine Integrationsleistung noch ein Recht auf eine Wahl unter verschiedenen Integrationsprogrammen. Aus sozialarbeiterischer Sicht fehlt deshalb der Fokus auf eine von den KlientInnen selber bestimmte Leistung, welche den Charakter einer Zwangsleistung durch eine machbare, auf soziale Integration ausgerichtete Aktivität ersetzen könnte.

Das Basler Modell sieht zudem eine Beschränkung der Integrationsangebote auf den beruflichen Bereich und die ausschliessliche Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen der beruflichen Integration (Arbeitsamt, Invalidenversicherung, Berufsberatung, Amt für Sozialbeiträge) vor. Diese Einschränkung erlaubt jedoch kaum eine sozialarbeiterische Orientierung auf eine breite, frei wählbare Palette von sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen. Maegli spricht im weiteren von einer „gezielten Bewirtschaftung des Fallbestandes“ mit dem Ziel von kürzeren Unterstützungszeiten und besseren Ablösungsergebnissen, welche die „befristete Erhöhung des Personalbestandes“ auszahlen würde. Maegli erwähnt zudem, dass sich die Einführung des Case Managements für diejenige Person als Nachteil erweist, die auf der Sozialhilfe „nur Geld abholt“, dies offensichtlich ungeachtet der Gründe für die individuelle Notsituation. Folgerichtig sind für ihn Sozialarbeitende nicht mehr länger Sozialhelfer, sondern Sozialmanager, welche die „Zweierkiste“ (Maegli, 2003b) zwischen Sozialberatung und KlientIn durchbrechen.

Der von Maegli vertretene Ansatz stellt eine grundlegende Infragestellung des Professionsverständnisses der Sozialen Arbeit dar. Diese Infragestellung ist auf dem Hintergrund des Trends zu einer verstärkten Ökonomisierung der Sozialen Arbeit zu verstehen ist, welche sich u.a. darin zeigt, dass Maegli die vollständige Ausschöpfung aller möglichen alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (inklusive der umstrittenen Verwandtenunterstützung und Elternbeiträge unter Zuzug der notwendigen juristischen Hilfestellungen) fordert. Diese Zielrichtung wird nicht nur vom (politisch ernannten) Amtsvorsteher vertreten, sondern wird auch aus dem Begleitbericht zur Einführung des Case Management in der Sozialhilfe der Stadt Basel ersichtlich, der von DozentInnen und ProjektmitarbeiterInnen der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern – welche die Einführung des Case Management umfassend begleiteten – mitverfasst wurde:

Die Hilfen aus dem Sozialhilfegesetz (persönliche und wirtschaftliche Hilfe) müssen ziel- und ergebnisorientiert geleistet werden. Im Zentrum stehen die Fragen des Kundennutzens und der Effektivität der eingesetzten öffentlichen Geldmittel. Die Sozialberatung hat sich auf ihren gesetzlichen Auftrag und die damit verbundenen Kernaufgaben zu beschränken. Das Case Management in der öffentlichen Sozialhilfe ist eine Antwort auf diese Entwicklung. (Woodtly, 2002:5)

Wieweit ein solches Modell noch auf den Einsatz von professionellen Sozialarbeitenden angewiesen ist, dürfte zumindest fraglich sein. Die in der US-amerikanischen Sozialhilfe eingesetzten Sozialtechnokraten („eligibility technicians“) bzw. Personen mit elementaren Kenntnissen des Sozialversicherungsrechtes („paralegals“) dürften grundsätzlich den skizzierten Anforderungen genügen und angesichts des Kostenprimats in einem in dieser Form umgesetzten Modell wohl auch verstärkt zum Einsatz gelangen.

5.12 Sozialraumorientierung: Das Zürcher Modell der Sozialhilfe

Die Stadt Zürich verfügt seit einigen Jahren über einen alternativen Ansatz zum Case Management. Die Sozialarbeiterin und Direktorin der sozialen Dienste der Stadt Zürich, Rosann Waldvogel, orientiert sich in ihrem Beitrag an den sozialen Leitmotiven Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Lebensqualität (Waldvogel, 2003), welche sie durch die radikalen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in der Gesellschaft bedroht sieht. Die Fortsetzung der bisherigen, auf eine Grosszahl von Standorten verteilten ambulanten Dienstleistungen der Jugend- und Familienhilfe, der Sozialhilfe und der vormundschaftlichen Massnahmen betrachtet sie politisch als undenkbar und unerwünscht. Das Modell Zürich setzt dagegen auf polyvalentes und interdisziplinäres Arbeiten aller bisherigen Spezialisten in auf grössere Sozialräume ausgerichtete Quartierzentren. Neben der interdisziplinären Beratungskompetenz soll dadurch eine umfassende Handlungskompetenz im Sozialraum geschaffen werden, wodurch die für die soziale und berufliche Integration erforderlichen Ressourcen im Gemeinwesen geortet und mobilisiert werden (Waldvogel, 2003).

Obwohl Waldvogel von sozialarbeiterischen Postulaten ausgeht, führt sie dennoch immer wieder primäre ökonomische Argumente für den angestrebten „Change“ an: so sollen nicht neue Stellen geschaffen werden, sondern die „Innovationskraft der Profis“ verbessert werden, vorhandene Quellen und Ressourcen zu erschliessen. Neben den bereits von Maegli angeführten Ressourcen sollen auch Ressourcen im unmittelbaren und mittelbaren Umfeld der KlientInnen (z.B. Mitgliedschaften in Sportvereinen oder in kirchlichen Gruppen) erschlossen oder gar vertraglich in den Hilfsprozess einbezogen werden. Wieweit diese informellen Ressourcen aber tatsächlich brach liegen bzw. sich gegenüber einer Kontraktierung überhaupt öffnen würden, bleibt jedoch offen. Angesichts der eher schwierigen ökonomischen Lage in den ersten Jahren des neuen Milleniums verbunden mit einem (zumindest vorübergehenden) allgemeinen Spendenrückgang von gemeinnützigen Einrichtungen und Stiftungen¹⁸⁶ ist eher davon auszugehen, dass die verfügbaren privaten Ressourcen tendenziell zurückgehen.

Mögliche Verbesserungen in der Ressourcengewinnung bestehen in der klareren Zuständigkeit der Fall führenden Sozialarbeitenden, welche wiederum an das Basler Case Management-Modell erinnert. Die Antwort von Waldvogel auf die von ihr angeführte „Ressourcenfalle“ ist denn auch ein „radikal ernst nehmen“ der Subsidiarität in Form der Ausrichtung der sozialarbeiterischen Intervention auf die gesellschaftliche Lebenswelt¹⁸⁷. Es stellt sich dabei die Frage, wieweit „radikale Subsidiarität“ gegenüber den Grundsätzen des Rechtsanspruches auf ein soziales Existenzminimum, der Verhältnismässigkeit und der auch von Waldvogel angeführten Leitmotiven der sozialen Gerechtigkeit eine Sonderstellung erhält und dadurch Handlungsalternativen nicht erweitert, sondern einschränkt¹⁸⁸.

Eine aus dieser Darstellung zu formulierende Frage könnte wie folgt lauten: Wieweit basiert eine erfolgreiche sozialarbeiterische Intervention auf einem Abwägen aller möglichen Handlungsalternativen unter Berücksichtigung des maximalen Selbstbestimmungsrechtes? Wieweit sind die aus den dargestellten Modellen resultierenden Einschränkungen in der Suche von Lösungen, welche einen maximalen Anteil von nicht-staatlichen bzw. nicht-sozialhilfefinanzierten Ressourcen enthalten sollten, ethisch und methodisch zulässig?

Eine Beantwortung solcher Fragen ist schwierig. Ansatzweise und unter Berücksichtigung der veränderten ökonomischen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen habe ich dies in meinen Folgerungen im abschliessenden Kapitel dieser Arbeit (s. Kap. 8) darzustellen versucht.

¹⁸⁶ In den Jahren 2001 und 2002 sind die allgemeinen Spenden in der Schweiz beträchtlich zurückgegangen, wobei der Rückgang im Jahr 2003 wieder (auf dem nun tieferen Niveau) stabilisiert werden konnte (Spendenmonitor 2003 des GfS-Forschungsinstitutes Zürich, Pressemitteilung vom 18.8.2004).

¹⁸⁷ Wieweit diese Lebenswelt- bzw. Sozialraumorientierung an entsprechend besetzte soziologische Begrifflichkeiten (z.B. über den phänomenologischen orientierten Ansatz von Alfred Schütz) anknüpft, konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht eruiert werden.

¹⁸⁸ Ein Beispiel solch einschränkender Verwendung des Subsidiaritätsprinzipes ist auch aus der schweizerischen Sozialgeschichte erkennbar. Magnin (in Gilomen et al., 2002) beleuchtet die nach dem 2. Weltkrieg eingeleitete Rückkehr der Frauen „an den Herd“ im Lichte der konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, um einen Ausbau von staatlichen Sicherungsformen zu vermeiden: *„Dieser Verzicht ist vor dem Hintergrund des, im internationalen Vergleich, nur zögerlichen Aufbaus des Sozialstaates zu sehen. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend wurde möglichst lange auf private Sicherungsformen gesetzt, auch auf die Familie.“* (ebd., 2002:421)

5.13 Strategische und operative Steuerung: Umsetzung neuer Sozialhilfemodelle in mittelgrossen Sozialdiensten

Ein weiteres mögliches Reformmodell ist aus dem Beitrag eines Sozialarbeiters und Leiters eines mittelgrossen Sozialdienstes im Kanton Bern zu entnehmen. Adrian Vonnüti (2003) betont die Zielorientierung in der Sozialberatung verbunden mit einem verstärkten strategischen Auftrag der Sozialbehörde. Hatte die Fürsorgebehörde bisher über jedes Unterstützungsgesuch zu entscheiden, wurde diese Kompetenz – gestützt auf die Kompetenzregelung im neuen kantonalen Sozialhilfegesetz – auf die Amtsleitung und der Sozialberatung übertragen. Auf der Zielebene werden sowohl Qualitäts-, Effektivitäts- und Effizienzsteigerung mit gleichzeitiger Sicherung der professionellen Leistungserbringung erwähnt. Zur Umsetzung dieser vielschichtigen, teilweise widersprüchlichen Ziele wird eine ganze Palette von Planungs-, Zielsetzungs- und Controllinginstrumenten eingesetzt. Dabei spielen vier verschiedene Behörden bzw. Leitungsebenen eine Rolle:

- a) der Kanton als Leistungsbestellerin (via Bedarfserhebung, Angebotsplanung und Leistungsvertrag sowie mittels jährlichem Reporting über einen vorzulegenden Wirkungsnachweis)
- b) der Bund (Bundesamt für Statistik) zwecks Erhebung von auf gesamtschweizerischer Ebene vergleichbaren qualitativen Daten
- c) die gewählte Sozialbehörde der Gemeinde (mittels jährlichen Überprüfungsbesuchen bei allen Sozialarbeitenden während eines halben Tages)
- d) die entsprechende Leitung des Dienstzweiges (mittels Bewilligung der Situationsberichte, Zielvereinbarungen und jährlichen Fallrevisionen)

Die halbtägigen „Kontrollen“ (verbunden mit einer Auskunftspflicht gegenüber dem Behördenmitglied und einem durch dieses verfassten Kurzprotokoll zuhanden der gesamten Sozialbehörde) deuten auf ein beträchtliches Konfliktpotenzial hin, zumal die impliziten Ziele zwischen den verschiedenen vorgesetzten Behörden (Kanton, Gemeinde, Amtsleitung) und den einzelnen Sozialarbeitenden beträchtlich divergieren dürften.

Anstelle dieser internen Kontrollen wäre beispielsweise ein transparentes Reporting der Tätigkeit des Sozialdienstes durch die vorgesetzte Behörden möglich, wie es auch vom Sozialamt des Kantons Bern z.B. in Form der Erhebung von Kennzahlen verbunden mit anschliessenden Fragerunden vorgesehen ist. Bisher (Stand anfangs 2007) fehlen allerdings die mit der Einführung des neuen kantonalen Sozialhilfegesetzes im Kanton Bern angekündigten „griffigen“ Controlling-Instrumente, welche angeblich die Fortführung professioneller Sozialarbeit mit einem grösstmöglichen Handlungsspielraum erlauben sollen. Wieweit die Einsitznahme von Behördenmitgliedern in Beratungsgespräche dabei zumutbar ist, erscheint zudem zumindest fraglich. Aus rechtlicher Sicht wie auch aus berufsethischer Perspektive (Persönlichkeitsschutz, Verschwiegenheitspflicht, Möglichkeit der Schaffung eines Vertrauensverhältnis bzw. eines sozialarbeiterischen Arbeitsbündnisses¹⁸⁹) erscheinen entsprechende Kontrollmassnahmen als unzulässig. Die offensichtliche Existenz solcher Kontrollmassnahmen zeigt gleichzeitig auf, wieweit die Sozialberatung in der öffentlichen Sozialhilfe eher einem Verwaltungsakt als einem beruflichen Handeln im Rahmen einer Profession gleicht.

Auch die offene Fragestellung von Vonnüti, wieweit eine „beratungslose“ finanzielle Überlebenshilfe berufsethisch vertretbar ist (verbunden mit dem Hinweis auf das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Vorstellungen) lässt auf unterschwellige oder gar offene Konflikte schliessen. Zudem erwähnt Vonnüti den Handlungsdruck, „den die hohe Erwartungshaltung der eher ländlichen Bevölkerung auf die öffentliche Sozialhilfe erzeugt“ (Vonnüti, 2003). Selbst bei einer hohen Übereinstimmung der Ziele der oben aufgeführten Instanzen führt dieser latente Erwartungsdruck unweigerlich zu weiteren Spannungsfeldern, denen die öffentliche Sozialhilfe ausgesetzt bleibt.

¹⁸⁹ Vgl. Kutzner, 2004: „In der Schweizer Sozialhilfe wird gegenwärtig die beratende Seite der Sozialarbeit stark reduziert. Die psychosoziale Beratung wird eingeschränkt oder gar externalisiert. Hintergrund sind steigende Fallzahlen zum einen, die finanziellen Restriktionen der Gemeinden zum anderen. Ein Teil der in der Sozialhilfe tätigen Sozialarbeiter unterstützt diesen Prozess, den Ausbau der Verwaltungs- und den Rückbau der sozialarbeiterischen Funktionen. Es stellt sich die Frage, ob sich diese Tendenz nicht auch als Reaktion auf das bestehende Professionalisierungsdefizit der Sozialarbeit verstehen lässt. Wenn aufgrund nicht genügender reflexiver Kompetenzen das Arbeitsbündnis nicht kompetent gehandhabt werden kann, besteht infolge der permanenten Frustration die Gefahr des Burnouts. Dementsprechend müssten in Aus- und Weiterbildung die reflexiven Kompetenzen der Sozialarbeiter geschult und gefördert werden. Stattdessen findet sich jedoch eine andere Tendenz, die der Einschränkung der originär sozialarbeiterischen Funktionen“ (Kutzner: 2004:40).

5.14 Uneinheitliche Leistungsstandards und unklare gesetzliche Legitimation

Klare Leistungsstandards und periodische Kontrollen in der Sozialhilfe sollen zu Vereinfachungen und gleichzeitig zu erhöhter Transparenz im Aufnahmeverfahren bzw. in der Fallführung führen. So besteht in einigen Sozialdiensten ein eigentlicher „Prüfplan“, der z.B. auf dem Sozialdienst Spiez wie folgt überschrieben ist: „Periodischer, jährlicher Überprüfungsbericht: Vorhandene Dokumente, weisungskonforme, finanzielle Hilfen nach dem Prinzip der Subsidiarität und den vorhandenen gesetzlichen Grundlagen“¹⁹⁰. Ähnliche Checklisten und Controlling-Instrumente sind seit einigen Jahren auf den meisten Sozialdiensten üblich.

Es stellt sich dabei die Frage, wie weit sich solche Vorgaben überhaupt entlastend für die Mitarbeitenden auswirken können, zumal diese meist nicht gesetzgeberisch (wie z.B. die Leistungen von AHV, IV, EL oder ALV) verankert und somit möglicherweise gesellschaftlich ungenügend legitimiert sind. Dieser Widerspruch zeigt sich z.B. auch darin, dass die SKOS-Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS, 2005) zwar von den meisten Kantonen zur Anwendung empfohlen werden, jedoch nicht auf Gesetzesstufe verankert sind. Durch die direkten Kontrollen der Tätigkeit der Sozialarbeitenden durch gewählte Behördenmitglieder (wenn auch eingeschränkt auf die Mitglieder einer behördeninternen „Geschäftsprüfungskommission“) dürften sich wenig differenzierte Erwartungshaltungen zudem weiterhin auf die einzelnen Sozialarbeitenden überwälzen.

Die von Vonröti angeführte Hoffnung auf „sozialplanerische Massnahmen auf Bundesebene anhand der jährlich erfassten Daten“ erscheint mittelfristig zudem als wenig aussichtsreich, da das angestrebte Rahmengesetz über die öffentliche Sozialhilfe noch in weiter Ferne ist und die zurzeit erhobenen Zahlen vorerst reinen statistischen Charakter besitzen. Eine durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe durchgeführte Vergleichsstudie zwischen Prototyp Haushalten in allen 26 Kantonshauptstädten der Schweiz (Wyss & Knapfer, 2003) zeigt auf, dass *„die kantonal unterschiedlichen Existenzsicherungsstrategien zu teilweise ungeheuren und absurden Ungleichheiten führen“* (Kommentierung der Studie durch Wüthrich, 2003:26).

Die Unterschiede beim verbleibenden Nettoeinkommen nach Anrechnung aller Abzüge und Sozialleistungen betragen gemäss der Studie (Wyss & Knapfer, 2003) im Fall einer Familie mit 2 Kindern mit einem Nettoeinkommen von 40 300 Franken bis zu 30%. Somit verbleiben z.B. in Bellinzona der gleichen Familie 82% des Ausgangslohnes, in Zürich dagegen nur 52% für die Bestreitung des ganzen Lebensunterhaltes (die grossen Unterschiede ergeben sich vor allem durch die unterschiedlichen zusätzlichen Sozialleistungen wie Prämienverbilligungen, Betreuungsangebote für Kinder etc.). Nicht berücksichtigt sind in dieser Berechnung die unterschiedlichen Mietzins- und Lebenskostenniveaus, die zumindest im angeführten Beispiel die regionale Einkommensschere noch beträchtlich vergrössern dürften. Allerdings müssten bei einem vertieften Vergleich auch die regionalen Lohnunterschiede, d.h. die für den entsprechenden Haushaltstypus unterschiedlichen (im Falle von Bellinzona beträchtlich tieferen) Durchschnittseinkommen miteinbezogen werden.¹⁹¹

5.15 Der strukturelle Auftrag der öffentlichen Sozialhilfe

Eine kritische Einschätzung zu den aktuellen Tendenzen in der Sozialhilfe leistet die ehemalige Geschäftsführerin der SKOS, Rosmarie Ruder (Ruder, 2003). In ihrem Beitrag betont sie die veränderte Aufgabe der öffentlichen Sozialhilfe, welche „zunehmend bei strukturellen Notlagen komplementär und längerfristig intervenieren“ muss und deshalb ihren ursprünglichen subsidiären und vorübergehenden Auftrag nur noch teilweise wahrnehmen kann. Die strukturellen Problemlagen (vor allem der Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Niedriglohnhaushalte) erhöhen zudem laut Ruder den politischen Druck auf die Sozialhilfe, verunmöglichen aber gleichzeitig die geforderte Ablösung möglichst vieler KlientInnen in möglichst kurzer Zeit. Ruder kritisiert denn auch die verkürzte Sichtweise der Erfolgsbeurteilung über den Indikator „Ende des Sozialhilfebezuges“¹⁹², da dieser keinerlei Aussage über eine gelungene Existenzsicherung durch erfolgreiche Hilfe zur Selbsthilfe erlaube.

¹⁹⁰ Download vom 24.1.07 aus Tagungsdokumentation der SKOS-Tagung „Organisationsentwicklung von Sozialdiensten“ vom 17.1.2007; www.skos.ch/schwerpunkte/themen.ch.

¹⁹¹ Im Falle einer „mobilen“ armutsbetroffenen Person gäbe es in jedem Fall genügend Anreize, ihren Wohnsitz gestützt auf diese Erkenntnis kurzfristig zu verlegen.

¹⁹² vgl. Kap. 5.7

Da die politische Akzeptanz für die Tatsache fehlt, dass viele Menschen über längere Zeit auf Sozialhilfe angewiesen sein können, steht die Sozialhilfe vor dem Paradox, genau das tun zu müssen, was sie politisch nicht dürfte: die Gewährleistung einer sozialen Integration ohne Eingliederung in den Arbeitsmarkt und damit eine Lebensgestaltung mit Sozialhilfe (Ruder, 2003). Sämtliche erwähnten „neuen Modelle“ der Sozialhilfe (vgl. Maegli, 2003; Waldvogel, 2003; Vonrüti, 2003) gehen jedoch weiterhin davon aus, dass trotz dieser strukturellen Hürden mittels Qualitäts-, Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen eine beträchtliche Erhöhung der Ablösungsquoten in der Sozialhilfe möglich ist bzw. ein „Leben mit Sozialhilfe“ grundsätzlich verhindert werden kann.

In dieser Sichtweise stellt Ruder die Frage in den Mittelpunkt, welches die Wirkungen des Sozialhilfebezuges sind bzw. ob und wie sich dieser auf das Gelingen einer menschenwürdigen Lebensführung auswirkt. Sozialhilfebezug wird also nicht als Fehlentwicklung oder Versagen der KlientInnen bzw. der Sozialarbeitenden betrachtet, sondern als eine Lebensrealität vieler Menschen in der Schweiz, die es zu erforschen und zu analysieren gilt. Dabei treten erstaunliche Effekte zutage: so hat eine von Ruder erwähnte wissenschaftliche Untersuchung in Deutschland gezeigt, dass ein beträchtlicher Teil der NeubezügerInnen von Sozialhilfe innert der ersten drei Monate ohne grössere integrative Massnahmen selber wieder über genügende Ressourcen verfügt, um wieder von Sozialhilfeleistungen unabhängig zu werden (Ruder, 2004). Diese Erkenntnis widerspricht der allgemeinen Einschätzung in der Sozialhilfe, die intensivsten sozialarbeiterischen Hilfestellungen müssen in einer drei- bis sechsmonatigen Intakephase erfolgen, um eine „Chronifizierung“ der Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden.

Vor allem der von Maegli (2003) vertretene Case Management-Ansatz – aber auch das erwähnte „Zürcher Modell“ – betont die Notwendigkeit dieser umfassenden Erstabklärung zwecks frühzeitiger Ablösung, welche jedoch durchaus auch ohne diese personalintensive Betreuung zustande kommen könnte. Sind deshalb aufwändige Intake-Massnahmen mit umfassenden Zielsetzungen, Vereinbarungen und Subsidiaritätsabklärungen in erster Linie politische Legitimationsversuche? Werden sozialarbeiterische Ressourcen dadurch unnötig verschleudert, welche für die Analyse und Überwindung von komplexen und langfristigen Problemlagen oder strukturellen Armutsfallen notwendig wären? Oder handelt es sich bei gewissen Intake-Modellen sogar um versteckte Hürden oder Filter,¹⁹³ welche den Zugang zu materiellen Ressourcen einschränken?

5.16 Fachlichkeit und Zielkonflikte in der Sozialhilfe

Eine qualitative Untersuchung von fünf Sozialdiensten in der Schweiz (Maeder & Nadai, 2004) kommt zum Schluss, dass die sozialarbeiterische Fachlichkeit zu wenig Gewicht und Spielraum in der Sozialhilfe hat, um deren Charakter einer reinen Überlebenshilfe bzw. Disziplinierungsinstantz einkommensschwacher Bevölkerungsteile durch bürokratische Herrschaft zu überwinden. Sozialhilfe soll ja keineswegs nur materielle Überlebenshilfe sein, sondern auf die Integration von Armutsbetroffenen hinarbeiten. Eine derartige Funktionsbestimmung der Sozialhilfe kann jedoch nur mit ausgebildeten Fachpersonen wahrgenommen werden: *„Während die rein finanzielle Unterstützung Bedürftiger problemlos als bürokratischer Verwaltungsakt abgewickelt werden kann, erfordert das Ziel der Integration, die Probleme der Klientinnen und Klienten umfassend zu analysieren, fallangepasste Interventionen zu entwerfen und vor allem die Klientinnen und Klienten für eine Kooperation im Hinblick auf die Überwindung ihrer Probleme zu gewinnen. Dafür braucht es ausgebildete Sozialarbeitende – was leider nach wie vor nicht überall selbstverständlich ist“* (Maeder & Nadai, 2004:39).

Allerdings sind die Sozialarbeitenden selber – trotz entsprechender Fachausbildung – häufig zwischen den verschiedenen Anforderungen und Ansprüchen hin und her gerissen. Die eigene Praxis wird dabei häufig zu wenig reflektiert bzw. die empirischen Untersuchungen zur Praxis der Sozialen Arbeit – welche in den letzten Jahren zahlreich durchgeführt wurden – nur vereinzelt oder gar nicht für diese Reflexion zugezogen. Die von Maeder und Nadai untersuchten Sozialdienste zeigten – wenn auch vielfach in vermischter Form – deutliche Unterschiede in ihrer Auffassung des Auftrages der Sozialhilfe, die sich wie folgt unterscheiden liessen:

- a) Armutsverwaltung
- b) paternalistische Sozialhilfe
- c) teilprofessionalisierte Sozialhilfe

Während in der Armutsverwaltung primär die Kostenfrage als Dauerthema im Vordergrund steht, betrachtet die paternalistische Sozialhilfe ihre Klientinnen und Klienten als Schutzbefohlene, die zugleich Beistand und Lenkung

¹⁹³ Zu den Hürden und Filtern in der Sozialhilfe siehe auch Kap. 2.11.

bedürfen. Maeder und Nadai bezeichnen die mit diesem Ansatz verbundene Fürsorge als ambivalent, da die KlientInnen ihre Notlage gegenüber Sozialarbeitenden und der vorgesetzten Behörde offen legen müssen, um anschliessend eine entsprechende Unterstützung zu erhalten. Statt der strukturellen Probleme und Ursachen der Notlage steht dabei immer der Einzelfall im Vordergrund, was sogar dazu führen kann, dass in Einzelfällen KlientInnen persönlich vor der Behörde erscheinen müssen.

Erst in der teilprofessionalisierten Sozialhilfe erhält die Sozialarbeit ein grösseres Gewicht. Allerdings stehen betriebswirtschaftliche Vorgaben im Zentrum, die es ständig bei der professionellen Arbeit mitzuberücksichtigen gilt. Die Sozialarbeitenden begegnen ihren KlientInnen so, dass diese durchaus Ressourcen zur Verfügung gestellt erhalten, jedoch für ihre Handlungen selber verantwortlich sind. Priorität der Intervention hat in dieser Auffassung die Reintegration des Klienten und damit die langfristige Ablösung von der Sozialhilfe. Angesichts der Fall- und Kostenzunahme steht das Ziel der langfristigen Integration jedoch auch in der teilprofessionalisierten Sozialhilfe weiterhin im Widerspruch zu Vorgaben der möglichst schnellen Eingliederung, verbunden mit eher fragwürdigen Anreizsystemen.

Die grundsätzlichen Wertekonflikte in der Sozialhilfe hebt der Sozialwissenschaftler Carlo Knöpfel hervor (Knöpfel, 2003), indem er die vier folgenden Strategien einander gegenüber stellt:

- a) präventive Strategie (politische Aktivität zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit)
- b) Abschreckungsstrategie (möglichst unattraktive Selbstdarstellung der Sozialhilfe)
- c) Anreizstrategie (Belohnung von eigenverantwortlichem Handeln)
- d) Kooperationsstrategie (interinstitutionelle Zusammenarbeit mit anderen sozialpolitischen Akteuren)

Obwohl die Ziele der verschiedenen Strategien übereinstimmend die Vermeidung von Armut und die Förderung der beruflichen und sozialen Integration sind, bestehen bei den Indikatoren für deren Erfolg grundsätzliche Differenzen. Während eine Gruppe von EntscheidungsträgerInnen sinkende Klientenzahlen und markante Entlastungen der Sozialhilfebudgets von Gemeinden und Kantonen als zentralen Indikator anschaut, sehen andere Kreise den gewährten Zugang zu materieller Unterstützung und zu einer integrationsorientierten Beratung für alle Menschen in entsprechenden Notlagen sowie eine dauerhafte Reintegration in den Arbeitsmarkt durch eigene Anstrengungen und wirkungsvolle Angebote als entscheidende Elemente einer erfolgreichen Sozialhilfepolitik an.

Knöpfel (2003) betont wie Ruder (2004) die Unmöglichkeit der Sozialhilfe, strukturelle Probleme zu lösen, ohne sich in diesen Fragen sozialpolitisch gemeinsam mit anderen politischen Akteuren zu engagieren. Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern, Personen in prekären Arbeitsverhältnissen (working poor) oder Langzeitarbeitslose sind dabei die hauptsächlichen Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen, die mit strukturellen Problemen konfrontiert sind, welche durch sozialpolitisches Handeln über die Sozialhilfe hinaus gelöst werden müssen.

5.17 Abschreckungsstrategien und Eintrittshürden

In der Realität der Sozialhilfe nimmt die Abschreckungsstrategie eine bedeutende Rolle ein. Die „archaischen Eintrittshürden“ (Ruder, 2004) Verwandtenunterstützung und Rückzahlungspflicht der Sozialhilfeleistungen führen dazu, dass viele Personen den Gang zum Sozialamt trotz grösster Not unterlassen. Laut Knöpfel (2003) erleben viele Personen die komplexe Verwaltung, die unzureichende Informationen sowie die strengen Missbrauchskontrollen als eigentliches Spiessrutenlaufen¹⁹⁴. Auch wenn die ersten Hürden überwunden sind, benötigen die Betroffenen weiterhin eine hohe Frustrationstoleranz verbunden mit der strikten Einhaltung von Vereinbarungen und dem Anspruch auf die aktive Mitwirkung zur Verbesserung der eigenen Situation. Unbestritten ist es für Knöpfel ebenfalls, dass der Gang zum Sozialamt weiterhin ein Bittgang ist, der mit grossen Ängsten (u.a. Ausgrenzung aus dem Gemeinwesen aufgrund eines möglichen Bekanntwerdens der eigenen Armutssituation) verbunden ist.

Die dadurch erzeugte „verdeckte Armut“ ist sozialpolitisch nicht akzeptabel. Deren Bekämpfung durch eine offene Informationspolitik oder andere vertrauensbildende Massnahmen wird jedoch von keinem der in Kap. 5.13 bis 5.17 vorgestellten Modelle als Ziel erwähnt, da eine solche Zielvorgabe diametral anderen Zielen widersprechen würde. Die flächendeckende Durchsetzung des Rechtsanspruches auf öffentliche Sozialhilfe ist deshalb ein

¹⁹⁴ vgl. Kap. 5.7

sozialarbeiterisches Postulat, welches der Realität der Sozialhilfepraxis zuwiderläuft. Aufgrund der von Fluder & StremLOW (1999) errechneten Nichtbezugsquoten von mindestens 50% (Grossstädte) bis zu 95% (abgelegene ländliche Regionen) der berechtigten Haushalte dürfte eine Umsetzung dieses Postulates grössten politischen Widerstand erzeugen. Für die Professionalisierung der Sozialarbeit in der öffentlichen Sozialhilfe wäre der ungehinderte Zugang zur Sozialhilfe jedoch eine Vorbedingung von ähnlicher grundsätzlicher Bedeutung wie die Einführung des Krankenkassenobligatoriums und damit des ungehinderten Zugangs zu medizinischen Leistungen, welchen die Schweiz nach zähem Ringen Anfang der 1990er Jahre gesetzlich verankerte.

Baumgartner (1997) hat sich der Fragestellung der hohen Nichtbezugsquote angenommen und kam zu folgendem Schluss: „Von der Dunkelziffer als Wirkung kann dann gesprochen werden, wenn die Art und Weise der kommunalen Leistungserstellung zu einer Nicht-Inanspruchnahme der Sozialhilfe führt. Es müsste also davon ausgegangen werden, dass auf organisatorischer Ebene verschiedene Schwellen und Filter existieren, welche dazu führen, dass Anspruchsberechtigte nicht in jedem Fall ihre Ansprüche gegenüber Sozialhilfeorganen einfordern. (...) ‚Schwellen‘ bezeichnen Schwierigkeiten des Zugangs von Hilfsbedürftigen zu Hilfsorganisationen, während ‚Filter‘ Hindernisse beinhalten, mit denen der Zugang zu materiellen Hilfen erschwert wird“ (Baumgartner, 1997:106).

Eine ähnliche Schlussfolgerung ziehen Fluder & StremLOW: „Kleingemeinden sind dagegen bei der Bemessung restriktiver. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass in diesen Gemeinden anders mit Armut und Bedürftigkeit umgegangen wird als in einer städtischen Umgebung. Im Kontext von Kleingemeinden spielt wahrscheinlich die Hilfe in Familien eine bedeutendere Rolle. Zudem dürfte wegen der geringeren Anonymität weniger häufig Antrag auf Sozialhilfe gestellt werden. Von Armut betroffene Personen oder Familien beantragen erst dann Sozialhilfe, wenn besonders schwerwiegende soziale Probleme vorliegen.“ (Fluder/StremLOW 1999:146)

Intensiv auseinandergesetzt haben sich auch Nett, Ruder & Schmassmann (2005) mit den Gründen für den Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen im Rahmen einer Untersuchung über das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe. So spielt die Art und Weise des erstmaligen Kontakts zwischen Hilfesuchenden und helfender Organisation bereits eine zentrale Rolle. Der Erstkontakt beeinflusst sowohl den Verlauf des Hilfsprozesses wie auch das Ausmass, wieweit Leistungen des Sozialdienstes überhaupt in Anspruch genommen werden. Nett, Ruder & Schmassmann ziehen aus der Analyse der von ihnen untersuchten Aufnahme-prozedere zudem folgende Schlussfolgerungen: „Im Mittelpunkt der Bemühungen um die Neukonzeption des Aufnahmeverfahrens standen (und stehen) einerseits die administrativen Verfahren zur Steigerung der Effizienz und andererseits die Gesuchprüfung, wo mit der Vereinheitlichung der Standards erreicht werden soll, ungerechtfertigte Bezüge oder eine zu lange Bezugsdauer zu verhindern. Daraus ergibt sich eine starke Fokussierung auf die Prüfung der Anspruchsberechtigung auf finanzielle Leistungen. Die persönliche Hilfe, obwohl zu einem Kernstück der modernen Sozialhilfe erklärt (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2005), bleibt im Aufnahmeverfahren, wie es in den Interviews dargestellt wurde, auffallend konturenlos. Weiter werden sozialarbeiterische Aspekte des Aufnahmeverfahrens (z.B. besondere Situation des Erstgesprächs, doppeltes Mandat der Sozialen Arbeit) kaum erwähnt. Dies lässt den vorläufigen Schluss zu, dass die Neugestaltungen der Aufnahmeverfahren vor allem durch die Verwaltungslogik geprägt sind und vor diesem Hintergrund initiiert worden sind, um das Problem der grossen Zahl in den Griff zu bekommen“ (2005:49).

5.18 Anreizstrategien in der Sozialhilfe

Wie wir aus den vorhergehenden Betrachtungen gesehen haben, spielt in der aktuellen berufs- und sozialpolitischen Debatte um die Sozialhilfe die Gewährung eines ungehinderten Zuganges zu den Leistungen der Sozialhilfe kaum eine Rolle. Vielmehr stehen Strategien im Vordergrund, welche bei einer näheren Betrachtung kritische Fragen aufwerfen. Dies insbesondere bei der so genannten „Anreizstrategie“, bei der die SozialhilfeempfängerInnen durch materielle Anreize dazu animiert werden sollen, sich zusätzlich um ihre Integration bzw. ihre materielle Selbstständigkeit zu bemühen. In ihrer Umsetzung führt die Anreizstrategie zu heiklen Situationen hinsichtlich eines möglichen Arbeitszwanges von SozialhilfeempfängerInnen, welche zu Gegenleistungen verpflichtet werden. Auch ist der Ausdruck der „Anreizstrategie“ nicht ganz korrekt, da es sich in der Praxis vielmehr um ein Bonus-Malus-Modell handelt, welches die Verweigerung von Gegenleistungen mit teilweise massiven Abzügen (bis zu 15% unter den Grundbedarf der SKOS, d.h. dem eigentlichen Existenzminimum)

bestraft¹⁹⁵. Selbst beim Ausbleiben von solchen drastischen Sanktionen¹⁹⁶ führt jedoch das Anreizmodell zu einer Benachteiligung der Personen, welche die Gegenleistungen nicht erbringen können oder wollen. Zudem steigt damit der Druck auf das generelle Unterstützungsniveau der Sozialhilfe.¹⁹⁷

Gerade bei Gruppen von SozialhilfebezügerInnen, bei denen das Anrecht auf Sozialhilfe nicht so eindeutig legitimiert ist wie z.B. bei alleinerziehenden Personen mit Kindern im Vorschulalter, erhält ein Anreizsystem mit zu verdienenden höheren Unterstützungsleistungen sehr schnell den Charakter eines Sanktionssystems: *„Ist der Ausstieg aus der Sozialhilfe ungewiss, wird die Fürsorgeabhängigkeit zu einer problematischen Erfahrung. Dies ist dann der Fall, wenn die Frage der Arbeitsfähigkeit umstritten ist. In dieser Situation setzen die Klientinnen und Klienten auf eine Strategie der vordergründigen Kooperation und geschickten Problemdefinition, um Sanktionen und Druck zur Ablösung abzuwehren.“* (Maeder/Nadai, 2004:127)

In dieser Konstellation ist eine Überforderung der Sozialhilfeeinrichtungen und deren Mitarbeitenden offensichtlich, überhaupt eine eigenständige fachliche Funktion wahrzunehmen zu können. Noch verstärkt wird dies durch die aufgrund der erlebten Interaktionen feststellbaren Verhaltensmuster von SozialhilfeempfängerInnen, wie sie Maeder & Nadai (2004) in ihrer Untersuchung von zahlreichen Fallgeschichten auf öffentlichen Sozialdiensten feststellten, gestützt auf die sie drei Hauptmuster des Umgangs mit der Sozialhilfe charakterisieren:

- a) Sozialhilfe als Repressionsapparat – Kooperationsverweigerung als Reaktion
- b) Sozialhilfe als Gnade – Tausch von Wohlverhalten gegen Unterstützung
- c) Sozialhilfe als Vertrag – ein Recht einfordern

Allen drei Verhaltensmustern ist gemeinsam, dass sie eine Reaktion auf die mit dem Sozialhilfebezug verbundenen Zuschreibungen darstellen. Die vorgängig beschriebene Anreizstrategie versagt angesichts dieser Verhaltensmuster, weil gerade bei jenen KlientInnen, bei denen der Druck zur Integration am höchsten ist (z.B. vermittlungsfähige junge Erwachsenen ohne familiäre Verpflichtungen), strukturelle Voraussetzungen wie fehlende Bildung eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt verunmöglichen. Wirkliche Anreize zur Überwindung dieser strukturellen Stigmatisierung und Ausgrenzung kann die Sozialhilfe nicht leisten, da sie über die dazu erforderlichen Mittel (wie z.B. Ausbildungsfinanzierungen oder geschützte bzw. wenig qualifizierte Arbeitsplätze) nicht verfügt.

5.19 Folgerungen zur Entwicklung der Sozialhilfepraxis in der Schweiz

Zusammenfassend können aus dieser Bestandesaufnahme folgende erste Schlüsse gezogen werden: In der (deutsch)schweizerischen Sozialhilfe besteht zurzeit eine grosse Diskrepanz zwischen neuen Verwaltungsansätzen und den grundsätzlichen Postulaten einer professionellen Sozialarbeit, deren Überwindung beträchtliche Konflikte mit sich bringen und zudem längere Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Es sind dabei Ansätze eines „Rückzuges“ der professionellen Sozialarbeit aus der Sozialhilfepraxis zu erkennen, wie er in einigen angelsächsischen Ländern (v.a. in den USA) bereits stattgefunden hat. Diesen offensichtlichen Tendenzen stellen einzelne AutorInnen (z.B. Ruder, 2004) die Forderung nach einer stärkeren Rolle der Fachhochschulen in der sozialhilfebezogenen Aus- und Weiterbildung sowie nach zusätzlichen Forschungsaktivitäten verbunden mit erforderlichen sozialpolitischen Schlussfolgerungen entgegen.

¹⁹⁵ Für eine aktuelle Untersuchung des Gegenleistungs- bzw. Anreizmodells siehe Avenir Social, 2007.

¹⁹⁶ Meist beschränkt sich die Sanktion auf die Reduzierung des Grundbedarfs (vgl. Avenir Social, 2007).

¹⁹⁷ Dieser Druck zeigt sich bereits in einigen konkreten politischen Auseinandersetzungen. So beschloss das Berner Kantonalparlament gestützt auf eine Motion des Könizer Sozialvorstehers und SVP-Grossrates Daniel Pauli tiefere Ansätze in der Sozialhilfe und provozierte damit eine öffentliche Debatte über weiteren Sozialabbau bzw. über eine mögliche Einschränkung des Sozialstaates „nur für Brave“ („der Bund“, 28.3.2003, bzw. 24.2.2005). Die möglichen Auswirkungen dieser vorgeschlagenen Reduktion der Sozialhilfe schildert Kropf (2003) in eindrücklichen Worten: *„Wird im Kanton Bern – so wie dies der SVP-Parlamentarier fordert¹⁹⁷ – künftig auf die Ausrichtung des Grundbedarfs II verzichtet und der Grundbedarf I (der SKOS-Richtlinien, Anm. d. Verf.) um 15 Prozent gesenkt, dann wird die Sozialhilfe auf das gesetzlich gerade noch zulässige Minimum abgesenkt – nirgends in der Schweiz wird so wenig Sozialhilfe geleistet. Die Teilnahme der Sozialhilfeberechtigten am sozialen Leben würde verhindert; statt Integration resultierte Desintegration und chronische Armut“* (2003:6).

¹⁹⁹ Im Rahmen des NFP45 (Probleme des Sozialstaates) erschienen vor kurzem zwei relevante Studien zur Praxis der Sozialhilfe von Maeder/Nadai (2004) und Kutzner/Mäder/Knöpfel (2004), welche in dieser Arbeit noch teilweise berücksichtigt werden konnten. Ebenfalls noch einbezogen wurde ein im Jahr 2005 erschienene Diplomarbeit „Sozialarbeit im Spiegel steigender Fallzahlen“ an der Hochschule für Sozialarbeit Bern (Bühler/Gfeller/Glanzmann, 2005).

Es genügt allerdings nicht, lediglich ein allgemeines sozialpolitisches Engagement der Sozialarbeitenden (z.B. über ihre Berufsverbände und in anderen politischen Gremien) zu fordern. Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, sind die in der Sozialhilfe wirksamen Mechanismen so übermächtig, dass auch eine erhöhte Beteiligung der Sozialarbeitenden an den politischen Aushandlungsprozessen zu keiner grundlegenden Veränderung der schwierigen Ausgangslage führen dürfte. Diese Ausgangslage trifft – wie bereits früher dargestellt – nicht nur für die Sozialhilfe ein. Gredig & Wilhelm (2006) haben das grundsätzliche Dilemma des sozialarbeiterischen Integrationsauftrages wie folgt treffend formuliert: *„Der Auftrag wie auch das Selbstverständnis der in diesem Bereich Tätigen, auf die soziale Integration ihrer Klientel hinzuwirken, verbürgen nun allerdings nicht, dass die institutionellen Regelungen und beruflichen Praxen in der Tat auch eine Hilfe zur Integration darstellen. In ihrem Vollzug schafft Soziale Arbeit immer auch neue Ordnungen, normiert, normalisiert und diszipliniert auch entlang dieser Ordnungen und trägt – wird diese Ordnung von der Klientel verfehlt – mit ihren Sanktionen selbst zur sozialen Ausgrenzung bei“* (2006:17).

Gredig & Wilhelm wehren sich denn auch gegen die in den letzten Jahren festzustellende Tendenz, die Analysen der Sozialen Arbeit als potenziell disziplinierender und ausgrenzender Ordnungsmacht zu relativieren und die „Exklusionsverwaltung“ gar zum sozialarbeiterischen Ziel zu erheben. Mit der Betonung der angeblichen Erfolgsgeschichte der Sozialen Arbeit verbunden mit der Metapher des „sozialpädagogischen Jahrhunderts“ (vgl. Galuske, 2002) werden durch die Profession selber ausgelöste bzw. verstärkte exkludierende Prozesse grösstenteils ausgeblendet. Dabei genügt es nicht, diese Prozesse bzw. die damit verbundene sozialarbeiterische Praxis zu beschreiben. Es ist auch herauszuschälen, in welchen Konstellationen die Soziale Arbeit selber die gesellschaftliche Akzeptanz für Formen von sozialer Ausgrenzung schafft, wie sich diese Konstellationen auf die Betroffenen auswirken, wie und wann sich diese dagegen zur Wehr setzen (können) und letztlich wie die Soziale Arbeit auf diesen Widerstand reagiert.

Letztlich würde es jedoch einer breiten und über längere Zeit andauernde Selbstaktivität von armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Gruppen bedürfen, um Einfluss auf die Ausgestaltung der gesellschaftlichen Praxis der Sozialhilfe zu nehmen. Damit soll keineswegs der fatalistische Eindruck entstehen, dass es für die Sozialarbeitenden nicht möglich wäre, in breiten Koalitionen von nicht-staatlichen Organisationen (z.B. Kirchen, Gewerkschaften, politische Parteien) und sozialen Gruppierungen (z.B. Elternvereine, Arbeitslosenkomitees, Selbsthilfegruppen) eine wichtige Rolle zu spielen, welche es sich zum Ziel setzen, die sozialpolitischen Postulate in einer breiten Öffentlichkeit zu diskutieren und damit die Stossrichtung der gegenwärtigen sozialpolitischen Diskurse nachhaltig zu verändern. Vorgängig dazu wäre allerdings ein klares Bekenntnis der Sozialen Arbeit zum Grundpostulat der Armutsbekämpfung erforderlich verbunden mit der Bereitschaft der darin tätigen Individuen, sich ausserhalb der professionellen Zusammenhänge und Diskurse in einem beträchtlichen Masse sozialpolitisch (und damit ehrenamtlich) zu engagieren.

Die seit einiger Zeit andauernde Auseinandersetzung der Profession mit Verwaltungsmodellen und methodischen Ansätzen scheint jedoch eher dazu führen, dass das eigentliche Ziel der Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss weit in den Hintergrund rückt. Dietz (1997), der Verfasser von „Soziologie der Armut“, hat diese Befürchtung bereits Mitte der 1990er Jahre aufgenommen und in Bezug zu den bereits zu dieser Zeit absehbaren Abbaupläne und –tendenzen in der öffentlichen Sozialhilfe mit eindrücklichen Worten beschrieben:

Soziale und kulturelle Teilhabe ist (...) für die meisten Sozialhilfeabhängigen, insbesondere die Langzeitbezieher, wohl nicht mehr als eine leere Formel. Rechtsgleichheit ist in einigen Fällen nicht gegeben. Fragen der Menschenwürde werden missachtet. Im Ergebnis: Unter dem Spardiktat des kommunalen Haushaltsfiascos und der steigenden Sozialausgaben kann die Sozialhilfe ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen. (1997:203)

Diese Befürchtung ist durch meine bisherigen Darlegungen sicherlich nicht von der Hand zu weisen. Gleichzeitig sind aus der sozialarbeiterischen Literatur und den (wenigen) bisher durchgeführten Untersuchungen ermutigende Ansätze festzustellen, diese Ausgangslage kritischer zu hinterfragen bzw. relevante Folgerungen für die eigene Theorieentwicklung zu ziehen: *„Es müssen neue Perspektiven für die Sozialpolitik und Handlungsoptionen für die eigene Praxis entwickelt werden, die nicht zur Verschärfung oder Perpetuierung von sozialer Ungleichheit beitragen“* (Gredig & Wilhelm, 2006:18).

Im Aufbau der vorliegenden Arbeit interessiert es jedoch zuerst, wie die Professionellen der Sozialen Arbeit, welche in der Sozialhilfepraxis tätig sind, das Dilemma zwischen Integration und Ausgrenzung selber erleben bzw. einschätzen (siehe nachfolgendes Kapitel). Deren Einschätzung von bzw. Umgang mit potenziell exkludierenden Situationen und Ausgangslagen ist ein wichtiger Zwischenschritt für eine vertiefte Analyse und für die Entwicklung von empirisch abgestützten Folgerungen, wie sie im abschliessenden Kapitel dargelegt sind.

6. Befragung der öffentlichen Sozialdienste im Kanton Bern

6.1 Einbettung der durchgeführten Befragung in das gewählte Forschungsdesign

Die in diesem Kapitel dargestellte schriftliche Befragung der Sozialarbeitenden der öffentlichen Sozialdienste des Kantons Bern bildet einen wichtigen Eckpfeiler in der vorliegenden Studie. Allerdings möchte ich die Bedeutung der Befragung im Verhältnis zu den übrigen Ansätzen (siehe unten) nicht überschätzen. Ursprünglich als gleichwertig quantitativ wie qualitativ ausgerichtete Arbeit geplant, entwickelte sich im Laufe der mehrjährigen Arbeit der theoretische und praxisbezogene Teil als gleichwertiger Pfeiler der Erkenntnisgewinnung.

Gesamthaft setzen sich die verwendeten Erhebungen und übrigen Quellen wie folgt zusammen:

- a) Schriftliche Befragung der SozialarbeiterInnen der öffentlichen Sozialdienste des Kanton Bern
- b) Beschreibung von medial und/oder berufspolitisch wahrgenommenen Auseinandersetzungen um die Sozialhilfepraxis und alternativen Existenzsicherungsmodellen in der Schweiz im Zeitraum 2000 – 2004
- c) Sichtung der Presseberichterstattung über die Sozialhilfe in der Schweiz in den Jahren 2000 bis 2004
- d) Einbezug der Fachliteratur zu neuen Modellen der Sozialhilfepraxis in der Schweiz mit einzelnen Verweisen zu Modellen in Deutschland und den USA

Mit Ausnahme von a) handelt es sich dabei um ein vorwiegend qualitatives Design. Die vorliegende Arbeit stützt sich zudem in einem starken Masse auf ausführliche Auswertungen der in den letzten Jahren durchgeführten wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema. Währenddem in Deutschland (vgl. u.a. Bartelheimer, 2005; Dahme et al. 2003) und in den USA (vgl. Reichert/Wieler, 2001:1611-1621) umfangreiche Studien zur Rolle der professionellen Sozialarbeit in der öffentlichen Sozialhilfe vorliegen, fehlen für die Schweiz solche Arbeiten bis vor kurzem fast gänzlich.¹⁹⁹ Zu verschiedenen Einzelaspekten der Sozialhilfetätigkeit bzw. beschränkt auf einzelne Kantone und Regionen liegen jedoch Untersuchungen und Studien vor, die für diese Arbeit zugezogen wurden.²⁰⁰

Um festzustellen, wie weit Sozialarbeitende von Konflikten im Zusammenhang mit den Aufträgen der öffentlichen Sozialhilfe zur Existenzsicherung und zur gesellschaftlichen Integration betroffen sind bzw. in diesen Konflikten selber zu Akteuren werden, erschien mir eine eigene Datenerhebung als unerlässlich. Im Rahmen dieser Untersuchung führte ich mit der Hilfe einer Studierenden des Studienganges Sozialarbeit und Sozialpolitik der Universität Fribourg eine repräsentative Befragung von Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten im Kanton Bern durch, deren methodischer Ansatz, Inhalt und Ergebnis im folgenden dargestellt ist.

Die Wahl der auf öffentlichen Sozialdiensten tätigen Sozialarbeitenden als Zielgruppe stützt sich auf die den Orientierungshypothesen unterlegte Grundannahme, dass die Sozialarbeitenden durch ihre Interaktion mit den Klienten massgeblich über die Wirkung der Sozialhilfe entscheiden. Zwar sind die fallführenden Sozialarbeitenden – wie bereits in den früheren Kapiteln dargestellt – keineswegs die einzigen Akteure in den komplexen Abläufen, welche zum Bezug von Sozialhilfeleistungen führen. Dazu gehört namentlich auch das administrative Personal der Sozialdienste, welches häufig den ersten Kontakt (z.B. via Telefon oder Schalter) mit den Hilfesuchenden wahrnimmt. Im Ablauf bis zur Auszahlung von allfälligen Leistungen spielen zudem Sozialhilfebehörden und Sozialdienstleitungen eine grosse Rolle, selbst wenn diese meist persönlich gegenüber den Klienten nicht in Erscheinung treten.

Selbstverständlich wäre auch eine Befragung der Sozialhilfeklienten eine mögliche Vorgehensweise gewesen, um festzustellen, wie ausgeprägt diese allfällige integrative oder desintegrative Wirkungen der erhaltenen materiellen und beratenden Dienstleistungen erleben. Der Verzicht auf eine direkte Befragung der Klienten erfolgte aus einer Reihe von Gründen: so sprechen bereits ethische Überlegungen dagegen, Klienten direkt zu befragen, da diese zum Zeitpunkt des Sozialhilfebezuges (mit wenigen Ausnahmen) in einer persönlichen Notlage sind. Die daraus resultierende erhöhte Verletzlichkeit gilt es unbedingt zu respektieren. Aus demselben

²⁰⁰ Es sind dies u.a.: Nationale Armutsstudie (Leu/Burri/Priester, 1997), diverse kantonale und regionale Armutsstudien, Kennzahlenvergleich der Sozialdepartemente von 28 Schweizer Städten im Rahmen der Schweizerischen Städteinitiative, Kennzahlen der Sozialalmanache der Caritas Schweiz, Sozialhilfestudien in einzelnen Kantonen (z.B. Kanton Basel-Stadt, 2000), BASS-Studie „Modelle des Familienlastenausgleichs“ (Tessiner Modell) im Auftrag der Eidg. Kommission für Familienfragen (EDMZ, 2000).

Grund dürfte es auch schwierig bis unmöglich sein, die für solche Befragungen erforderliche doppelte Zustimmung von fallführenden Sozialarbeitenden und Klienten zur Mitwirkung in einer solchen Befragung zu erhalten.

Eine durchaus mögliche Variante wäre es gewesen, ehemalige Klienten zu ihren Erfahrungen mit der Sozialhilfe zu befragen. Dagegen sprachen jedoch neben wiederum ethischen Schwierigkeiten auch rechtliche (Verletzung des Datenschutzes durch Reaktivierung von Adresssätzen von ehemaligen Klienten) und methodische Gründe. Letztere finden sich in der Gefahr einer Verfälschung der Ergebnisse durch die von den Sozialarbeitenden unweigerlich vorzunehmende Selektion und einer grundsätzlich zu befürchtenden sehr tiefen Rücklaufquote. Letztlich wäre ein solches Vorgehen wohl nur im Rahmen eines qualitativen Forschungsdesigns, evtl. verbunden mit Tiefeninterviews, möglich gewesen.

Obwohl solche qualitative Studien zu Beginn der Entwicklungsarbeit für die vorliegende Studie noch kaum bestanden (für kürzlich publizierte qualitative Untersuchungen im Bereich der Sozialhilfe, wenn auch mit unterschiedlichen Fragestellungen, vgl. Mader/Nadai, 2004 oder Esmail et al., 2007), war es für mich ausser Frage, dass die Klienten selber als Zielgruppe der Befragung nicht im Vordergrund stehen.²⁰¹

6.2 Methodisches Vorgehen

Bei der Wahl des methodischen Vorgehens stützte ich mich auf die Grundsätze der empirischen Sozialforschung ab, wie sie von Diekmann (2000) oder Bortz & Döring (1995) beschrieben sind. Unter empirischer Sozialforschung ist eine Vorgehensweise zu verstehen, die versucht, soziale Tatbestände durch systematische Erfahrungsprozesse zu erforschen. Zimmermann (2003) bezeichnet dabei neun verschiedene Schritte, welche unabhängig von der jeweils verwendeten Methode zur Anwendung kommen sollten:

- 1. Entwicklung der Problemstellung**
- 2. Auflösung der Fragestellung**
- 3. Festlegung der Methode**
- 4. Konstruktion der Erhebungsinstrumente**
- 5. Test und endgültige Festlegung des Erhebungsinstrumentes**
- 6. Vorbereitung und Planung der Erhebung**
- 7. Stichprobenkonstruktion**
- 8. Durchführung der Erhebung**
- 9. Aufbereitung und Auswertung**

Im angewendeten Forschungsdesign wurde der erste Schritt durch die Analyse vorhandener Literatur über den untersuchten Bereich, aber auch durch explorative Techniken wie Gespräche mit Expertinnen und Experten, insbesondere Mitarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten, ausführlich vollzogen. Im zweiten Schritt musste die Fragestellung in einzelne Variablen oder Variablenbereiche aufgelöst werden. Dies erfolgte durch die Formulierung von Orientierungshypothesen, aber auch in der Klärung von Begrifflichkeiten wie den häufig in dieser Arbeit verwendeten Begriffen soziale Integration, soziale Kontrolle, sozialer Ausschluss etc.

Als nächstes musste eine adäquate Erhebungsmethode gewählt werden, welche es erlaubte, die ausgehend von den Orientierungshypothesen genauer zu untersuchenden Variablen zu operationalisieren. Laut Zimmermann (2003) spielen hierbei subjektive Präferenzen der Forscher eine grosse Rolle, ist es gleichzeitig jedoch auch zulässig, innerhalb einer Untersuchung verschiedene Methoden zur Anwendung zu bringen. In der vorliegenden Studie ging ich ursprünglich von einem stark standardisierten Fragebogen mit vorgegebenen Antwortitems aus, welcher über den Weg einer schriftlichen Befragung auszufüllen war. Dabei setzte ich – nicht zuletzt gestützt auf eine punktuelle Zusammenarbeit mit Patricia Flammer, einer als Hilfsassistentin zugezogenen Studierenden des Studienganges Sozialarbeit und Sozialpolitik der Universität Freiburg – von Anfang an voraus, dass die Auswahl der Befragten nach strengen Vorgaben im Rahmen einer repräsentativen Stichprobengrösse zu geschehen hatte.

²⁰¹ Sicherlich spielte bei diesem Entscheid auch eine Rolle, dass ich selber bis kurz vor Beginn der Studie während 10 Jahren in der direkten Sozialarbeit tätig gewesen bin und daher über einen ausgeprägten subjektiven Erfahrungshintergrund mit Direktbetroffenen verfügte. Gestützt auf diese Erfahrung mass ich den Sozialarbeitenden selber eine zentrale Rolle im Hilfeprozess zu, zumal diese die komplexen Abläufe im Detail kennen und in der Regel über ein Vertrauensverhältnis zu den Klienten verfügen, gestützt auf dieses sie die Auswirkungen des Sozialhilfebezuges hautnah miterleben.

Die angestrebte Repräsentativität der Befragung konnte ich somit zumindest hinsichtlich der Wahl der Zielgruppe, der Stichprobengrösse und der erzielten Rücklaufquote in hohem Masse gewährleisten.

Die Operationalisierung der Fragestellung wird in der Fachliteratur zur Sozialforschung durchwegs als entscheidende und problematischste Phase des empirischen Forschungsprozesses bezeichnet, da die Qualität des Erhebungsinstrumentes für den Erfolg und den wissenschaftlichen Ertrag der Untersuchung von grundlegender Bedeutung ist (Zimmermann, 2003). Im Nachhinein zeigte sich denn auch, dass einige der gewählten Antwortvorgaben der schriftlichen Fragen durchaus als suggestiv empfunden werden konnten²⁰² und daher einerseits die Gefahr einer Verfälschung der Ergebnisse, andererseits einer Verweigerung der Antworten mit sich brachte. Wie aus den nachstehenden Erläuterungen zu den Ergebnissen ersichtlich, habe ich die entsprechenden Fragestellungen bei der Auswertung jedoch entsprechend bezeichnet und deren Ergebnisse mit grösster Vorsicht bewertet. Insbesondere zeigte sich darin die Schwierigkeit, soziale Kontrolle wertfrei zu untersuchen, zumal sich Sozialarbeitende traditionell stark an normativen Werten wie Selbstbestimmung, Hilfe zur Selbsthilfe, Autonomie oder Empowerment orientieren und deshalb fast reflexartig jegliche Mitwirkung bei der Ausübung sozialer Kontrolle oder gar Sozialdisziplinierung zurückweisen.

Bevor das Erhebungsinstrument definitiv festgelegt wurde, habe ich es mehreren Fachpersonen zur Prüfung unterbreitet und schliesslich einem Pretest mit einer vergleichbaren Zielgruppe ausgesetzt. Ziel des Pretests war es, die praktische Tauglichkeit des Fragebogens zu überprüfen. Auf der Basis der daraus gewonnenen Erfahrungen wurden noch etliche Fehler beseitigt und die endgültige Fassung festgelegt. Dabei wurden die Kategorien und Variablen noch leicht angepasst sowie die Formulierung der Hauptfragen überarbeitet.

Bei der konkreten Entwicklung des Erhebungsinstrumentes (d.h. den Fragebogen an Sozialarbeitende) habe ich mich an den oben erwähnten Überlegungen orientiert. Als ersten Arbeitsschritt galt es, die aufgrund der aufmerksamen Verfolgung der politischen und fachlichen Konflikte um die Sozialhilfe (via Tagespresse, Fachpresse und persönlicher Kontakte mit Fachpersonen), dem ausführlichen Studium der Fachliteratur und der eigenen Berufserfahrung (sowohl als Sozialarbeiter, Sozialdienstleiter wie auch als Verantwortlicher für Weiterbildung von Sozialarbeitenden und Behördenmitgliedern) gewonnenen Hypothesen zu operationalisieren, d.h. in Antwortvorgaben umzusetzen, die möglichst für alle befragten Sozialarbeitenden verständlich und beantwortbar sind.

Kirchhoff et al. (2000) verwenden in ihrem Musterfragebogen eine an der Likertskala orientierte Abstufung. Die Antworten sind in fünf Antwortvorgaben unterteilt, die konkret wie folgt aussehen können:

1 = sehr wichtig	trifft voll zu	in sehr starkem Masse
2 = wichtig	trifft zu	in starkem Masse
3 = teilweise wichtig	trifft teilweise zu	in mittlerem Masse
4 = fast unwichtig	trifft kaum zu	in geringem Masse
5 = ganz unwichtig	trifft nicht zu	in keinem Masse

In der praktischen Anwendung dieser Skala besteht allerdings das Problem, dass dieser hohe Differenzierungsgrad bei teils sehr subjektiven Fragestellungen für die antwortende Person äusserst schwierig sein kann. Zudem fehlt in dieser Skala ein klarer Mittelwert im Sinne einer Weder-/Noch-Antwortvorgabe, welche bei schwierigen Bemessungs- oder Wertvorstellungsfragen eine Vermeidung der Antwort zulässt.

Unter Einbezug dieser Überlegungen entschied ich mich für folgende 5er-Skala:

+2 = starke Zustimmung (<i>Label zur Orientierung</i>)
+1 =
0 =
-1 =
-2 = starke Ablehnung (<i>Label zur Orientierung</i>)

²⁰² Im Nachhinein zeigte sich, dass es notwendig gewesen wäre, den Pretest nicht nur einer vergleichbaren Zielgruppe von Sozialarbeitenden in einem anderen Kanton, sondern zusätzlich noch Fachpersonen mit Erfahrung in sozialwissenschaftlichen Befragungen zur Kontrolle zu unterbreiten.

Die Kodierung des Fragebogens war somit sehr einfach, indem ausnahmslos bei allen Items diese 5er-Skala zur Anwendung kam. Die zugewiesenen Codes +2 bis -2 konnten sowohl im Sinne der Likert-Skala wie auch in Form einer Intervall-Skala ausgewertet werden. Antworten, die nicht berücksichtigt werden konnten (unklare oder mehrere Ankreuzungen) wurden mit Code 9 bewertet, leere Antworten erhielten automatisch den SPSS-Code „missing“.

Zusätzlich zu den geschlossenen Fragen erhielten die Befragten die Möglichkeit, je Fragengruppe ausführliche Bemerkungen abzugeben (das entsprechende Feld für Bemerkungen umfasste teilweise die Hälfte des Blattes), dies verbunden mit der Aufforderung, die jeweils kommentierten Fragen oder Einzelbewertungen – pro Fragegruppe wurden 11 bis 19 Einzelfragen gestellt – noch genau zu bezeichnen.

Als nächstes erarbeitete ich einen Pretest-Fragebogen, den ich deutschsprachigen Sozialarbeitenden der öffentlichen Sozialdienste des Kantons Freiburg vorlegte. Von 7 angefragten Sozialarbeitenden (welche praktisch alle Sozialdienste des deutschsprachigen Kantonsteils repräsentierten) gaben 4 Personen Antworten und Rückmeldungen, welche in die definitive Fassung des Fragebogens aufgenommen werden konnten. Es zeigte sich im Pretest eine relativ grosse Variabilität der Antworten und – bei den zurückgesandten Antworten – eine sehr kleine Verweigererrate.

6.3 Auswahl der unabhängigen Variablen

Als dritten Arbeitsschritt galt es nun, die angemessene Stichprobengrösse zu bestimmen, welche mindestens erreicht werden muss, um statistisch aussagekräftige Aussagen zu erlauben. Dieser Arbeitsschritt erwies sich als relativ arbeitsaufwändig, weshalb er hier im Einzelnen dargestellt ist: Gemäss Bortz & Döring (1995:575) ist die optimale Stichprobengrösse aus einem Signifikanztest ableitbar, der aus einer Wechselbeziehung zwischen Signifikanzniveau, Teststärke, Effektgrösse und Stichprobenumfang besteht. Das Signifikanzniveau ist in der empirischen Forschung mit $\alpha = 0.01$ bzw. $\alpha = 0,05$ festgelegt. Eine ähnliche Normierung besteht in der Vorgabe von Effektgrössen (wahrscheinlicher Effekt der untersuchten Intervention) mit den Werten klein, mittel und gross. Bezogen auf die Teststärke scheint sich der Wert von 0,80 als einem für viele Fragestellungen angemessenen Wert durchgesetzt zu haben (Bortz & Döring, 1995). Damit sind drei von vier Variablen „konventionalisiert“, wodurch sich der Stichprobenumfang rechnerisch ableiten lässt.

Im Falle des hier verwendeten Fragebogens sind zuerst jedoch die unabhängigen Variablen festzulegen, für welche der Fragebogen überhaupt Ergebnisse liefern kann. Es sind dies u.a. folgende Variablen:

1. Geschlecht
2. Alter
3. tiefe/mittlere Fallbelastung – hohe Fallbelastung (oder Aufteilung aller Antwortenden in zwei gleiche grosse Gruppen mit Trennung beim Median)
4. Ausbildung/Werdegang: Ausgebildete SozialarbeiterIn – nicht-ausgebildete SozialarbeiterIn
5. Anzahl Berufsjahre in öff. Sozialdiensten (z.B. weniger/mehr als 10 Jahre oder Aufteilung aller Antwortenden in zwei gleich grosse Gruppen mit Trennung beim Median)
6. Mitglied Berufsverband/Gewerkschaft – nicht Mitglied
7. Fallmischung (nur Unterstützungsfälle mit Sozialberatung/Zuständigkeit auch für reine Auszahlungen, Alimenten-, Asyl- und/oder Vormundschaftswesen)
8. Art des Sozialdienstes (Gemeindesozialdienst/Regionaler Sozialdienst)
9. Grösse des Sozialdienstes (z.B. 1-Personen-Dienst/2 – 5 Pers.-Dienst/5+ Pers./Dienst)
10. Art der Gemeinde/Region (städtisch/Agglomeration/ländlich)

Für die durchgeführten Untersuchung ist ein Signifikanzniveau von $\alpha = 0,05$ durchaus genügend, da es sich dabei nur um ein Teilinstrument in einer umfassenden, zu einem beträchtlichen Teil qualitativen Untersuchung handelt. Ebenfalls kann von einer mittleren Effektstärke ausgegangen werden, zumal die obigen Variablen durchaus beträchtliche Auswirkungen z.B. auf das Mass der erlebten sozialen Kontrolle annehmen lassen. Dadurch ergäbe sich (siehe Tabelle Bortz & Döring, 1995:575) eine optimale Stichprobengrösse von je 50 Personen pro Merkmal. Für obige Variablen bedeutet dies, dass bei den zweipoligen Variablen (Variablen 1, 2, 4, 6, 8) mindestens je 50 (d.h. 100) Stichproben notwendig sind, falls es sich um einen reinen Differenztest

handelt. Bei den dreifaktoriellen Merkmalen (Variablen 9 und 10) erhöht sich die Stichprobengrösse auf 3 x 50, d.h. 150 Personen.

Diese Testmethode ist angebracht, wenn wir einen in der Population gültigen, **mittleren Effekt** (in unserem Fall diverse Formen der Auswirkungen sozialer Kontrolle auf die Berufstätigkeit von Sozialarbeitenden) über die Mittelwerte zweier unabhängigen Stichproben mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von $\alpha = 0,05$ statistisch absichern wollen. Die Schlussfolgerung, dass wir mit 150 Stichproben auf jeden Fall bereits relevante Ergebnisse präsentieren können, ist natürlich ungenügend, da die Verteilung der Variablen über die ganze Population höchst unterschiedlich und im voraus nur teilweise festgelegt werden kann. Es ist deshalb anzunehmen, dass es mindestens einer Verdoppelung der Stichprobengrösse bedarf, um die Erreichung der optimalen Stichprobengrösse für die einzelnen Merkmale zu sichern (dies unter der Annahme, dass die Merkmale grundsätzlich ziemlich gleichmässig verteilt sind).

Eine beträchtliche kleinere Stichprobe ist jedoch zulässig, wenn wir von einer **hohen Effektstärke** ausgehen. Bei den Variablen 1, 4 und 10 kann durchaus ein solch starker Effekt angenommen werden, möglicherweise bereits schon in den Merkmalen 3, 7 und 9, wobei diese mehrfaktoriell bzw. clusterbezogen auszuwerten sind. Bei einer hohen Effektstärke reduziert sich die optimale Stichprobengrösse bei gleicher Ausgangslage nämlich auf 20 Personen pro Merkmal, wodurch eine Gesamtzahl von 100 Fragebogen in der Regel genügen sollte. Unter der Annahme einer hohen Effektstärke ergibt sich somit eine anzustrebende Stichprobengrösse von mindestens 100 Personen²⁰³.

6.4 Vorgehen bei der Kontaktierung der Sozialarbeitenden

Nach längeren Vorabklärungen entschied ich mich dafür, lediglich die Sozialarbeiter/innen der öffentlichen Sozialdienste im Kanton Bern in die Umfrage einzubeziehen. Der Kanton Bern verfügt über ein durchgehendes Netz von professionellen öffentlichen Sozialdiensten und, dank einem ausgedehnten Lastenausgleichssystem²⁰⁴ und der über längere Zeit vorbereiteten Einführung des neuen kantonalen Sozialhilfegesetzes über klare Rahmenbedingungen. Gerade aufgrund dieser guten Rahmenbedingungen – die allerdings durch die schwache Finanzkraft des Kantons Bern und einen grossen „Stadt-Land-Graben“²⁰⁵ erschwert werden – erschien es mir von beträchtlichem wissenschaftlichen und sozialpolitischen Interesse festzustellen, wieweit soziale Kontroll- und Ausschlussmechanismen im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe wirksam sind.

Auf einen ursprünglich angestrebten Vergleich mit anderen Kantonen verzichtete ich (mit Ausnahme des Pretests im Kanton Freiburg) angesichts des damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsaufwandes (bedingt durch die höhere Stichprobengrösse sowie die Notwendigkeit der Anpassung der Fragebogen auf die jeweiligen unterschiedlichen kantonalen Gesetze und Strukturen). Ebenfalls nicht realisieren konnte ich einen erhofften Vergleich mit Sozialarbeitenden in privaten Beratungsstellen.

²⁰³ Der „Vorteil“ einer hohen Effektstärke zeigt sich vor allem bei der Anwendung weiterer statistischer Tests. Die notwendige Minimalzahl erhöht sich nur unwesentlich auf 22 (bei Korrelationen), 23 bzw. 19 (bei den übrigen Differenztests), 26 (einfaktorieller Häufigkeitsdifferenztest), 26 (einfaktorielle Varianzanalyse) bzw. 30 (multiple Korrelation mit 2 Prädiktoren) befragten Personen. Auch bei mehrfaktoriellen Test dieser Kategorien erhöht sich die Minimalzahl (siehe Tabelle Bortz & Döring, 1995:575) nur auf 54 (6faktorielle Häufigkeitsdifferenz), 50 (multiple Korrelation mit 8 Prädiktoren) bzw. reduziert sich sogar auf 13 (6faktorielle Varianzanalyse). Bei einer angenommenen mittleren Effektstärke erhöhen sich die jeweiligen Stichprobengrössen dagegen auf mindestens 87 (maximal 151) Stichproben bei der Häufigkeitsdifferenz, bzw. 67 (max. 107) bei den multiplen Korrelationen.

²⁰⁴ Der Kanton und die Gemeinden teilen sich die Kosten für die individuellen Sozialhilfeleistungen, wobei die Gemeinden wiederum ihre effektiven Auslagen untereinander nach Grösse und Finanzkraft aufteilen.

²⁰⁵ Das Verhältnis von Stadt und Land im Kanton Bern ist historisch von grossen Spannungen geprägt, welche sich in den letzten Jahrzehnten nach Aussagen von Historikern noch zusätzlich vergrössert haben: „Die soziale Entmischung hat dazu geführt, dass die grössten Städte (im Kanton Bern, d. Verf.) ab den 1990er-Jahren von rot-grünen Mehrheiten regiert werden, während der Kanton mehrheitlich bürgerlich geprägt ist. Diese neue Konfliktlinie ist zwar keine bernische Besonderheit, in Zürich, Basel und Lausanne bestehen diese Gegensätze ebenso. Doch sind im Kanton Bern die politisch-weltanschaulichen Differenzen zwischen Stadt und Kanton grösser als in anderen Kantonen. Gemäss dem 2003 erschienenen ‚Atlas der politischen Landschaften der Schweiz‘ vereinigt der Kanton Bern mit seinen grossen ländlichen Gebieten ein sehr breites politisches Spektrum. Es reicht vom konservativen, evangelikal geprägten ‚Bibelgürtel‘ im oberen Emmental und Teilen des Oberlandes bis zum urbanen, linksliberalen Profil der Städte Bern und Biel (Lüthi et al, 2003, zitiert aus „der Bund“ vom 15.3.2005).

Eine Vollbefragung aller 450 Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern (GEF-Dokumentationsstelle, 2001, kombiniert mit eigenen Berechnungen) verwarf ich nach intensiver Überprüfung, da diese gegenüber einer genügend grossen – sie vorgängige Ausführungen – Stichprobengrösse nur unwesentlichen zusätzlichen statistischen Aussagewert erbringen würde. Gestützt auf die erwähnt Fachliteratur entschied ich mich deshalb für eine Befragung jedes/jeder dritten Sozialarbeitenden nach einer Random-Sample-Methode,²⁰⁶ wobei pro befragten Sozialdienst mindestens eine Person aufgenommen wurde. Bei Sozialdiensten mit zwei oder drei SozialarbeiterInnen wurde eine Person ausgelost, bei Sozialdiensten ab 4 SozialarbeiterInnen wiederum 2 Personen, wodurch sich folgende Sample-Zusammensetzung ergibt:

Grösse des Sozialdienstes	Anzahl befragte SozialarbeiterInnen	% der antwortenden SozialarbeiterInnen des Dienstes
SD mit 1 SozialarbeiterInnen:	1 befragte Person	100%
SD mit 2 SozialarbeiterInnen:	1 befragte Person	50%
SD mit 3 SozialarbeiterInnen:	1 befragte Person	33%
SD mit 4 SozialarbeiterInnen:	2 befragte Personen	50%
SD mit 5 SozialarbeiterInnen:	2 befragte Personen	40%
SD mit 6 SozialarbeiterInnen:	2 befragte Personen	33%
SD mit 7 SozialarbeiterInnen:	3 befragte Personen	43%
SD mit 8 SozialarbeiterInnen:	3 befragte Personen	39%
SD mit 9 SozialarbeiterInnen:	3 befragte Personen	33%
SD mit 10 SozialarbeiterInnen:	4 befragte Personen	40%

Dadurch ergab sich ein durchschnittlicher Befragungsgrad von 46%, verursacht durch die hohe Anzahl von kleinen Sozialdiensten, bei denen 50% (bei 2 oder 4 Sozialarbeitenden) oder gar 100% (bei Einpersonendiensten) befragt wurden.

Als Grundlage für diese Methode diente die offizielle Liste der öffentlichen Sozialdienste des Kantons Bern, in der alle in den kleinen und mittleren Gemeinden angestellten Sozialarbeitenden namentlich aufgeführt sind (GEF, 2001). Nicht aufgeführt waren die Namen der Sozialarbeitenden der Städte Bern, Biel und Thun. Nach schriftlicher Anfrage erklärte sich von den drei Städten nur der Sozialdienst Thun bereit, eine Namensliste ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zur Verfügung zu stellen.²⁰⁷ Ebenfalls ausgenommen von der endgültigen Stichprobengrösse war der regionale Sozialdienst des Amtsbezirks Interlaken, dem ich bis im Frühjahr 2000 selber vorstand, wodurch eine gewisse Befangenheit der Mitarbeitenden beim Ausfüllen der Fragebogen nicht ausgeschlossen werden konnte.

Die angestrebte Stichprobengrösse von 150 Sozialarbeitenden reduzierte sich nach diesen Ausschlüssen auf noch 107 Sozialarbeitende in 60 Sozialdiensten, welche städtische, vorstädtische und ländliche Regionen repräsentierten. Aufgrund der Absenz der Städte Biel und Bern ist sicherlich eine gewisse Unterbewertung der städtischen Regionen in der Befragung enthalten. Allerdings führt dieser Umstand zu einer erhöhten Homogenität

²⁰⁶ Die Random-Sample-Methode reiht alle möglichen antwortenden Subjekte – in unserem Falle alle namentlich bekannten Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten im Kanton Bern – numerisch auf und wählt dann rein zufällig die erforderliche Anzahl der Personen aus, die zu befragen sind.

²⁰⁷ Der Sozialdienst der Stadt Biel berief sich auf den Persönlichkeitsschutz für seine MitarbeiterInnen, der Sozialdienst der Stadt Bern verweigerte grundsätzlich die Mitarbeit.

der Befragung, da in diesen beiden Städten spezielle organisatorische Rahmenbedingungen²⁰⁸ für die öffentliche Sozialhilfe bestehen, die mit der schriftlichen Umfrage nur ungenügend erfasst werden könnten.

Die schliesslich erzielte Stichprobengrösse von 107 angeschriebenen Sozialarbeitenden in total 60 Sozialdiensten stellt somit eine zu grossen Teilen aussagekräftige Befragung sowohl der Praxis der Sozialarbeit wie auch der jeweiligen Dienste dar, weshalb in den nachfolgenden Auswertungen sowohl Folgerungen auf die Gesamtheit der Sozialarbeitenden auf den kantonalbernerischen Sozialdiensten wie auch auf die Gesamtheit der Sozialdienste gezogen werden können. Auf eine Clusterbildung (d.h. auf eine Zusammenfassung der Ergebnisse jener Dienste, bei denen mehr als 1 Person antwortete) mit einem damit verbundenen aufwändigen Zweistufenverfahren konnte deshalb verzichtet werden. Angesichts der hohen Zahl der befragten Dienste ist die entsprechende Verzerrung der Resultate vernachlässigbar, zumal in den Auswertungen keine Aussagen zur Praxis einzelner Dienste erfolgen.

6.5 Rücklauf/angetroffene Population

Der Fragebogen wurde gleichzeitig und persönlich adressiert an alle ausgewählten Sozialarbeitenden verschickt. Bis zum vorgegebenen Rücklauftermin kamen ca. 45 Fragebogen zurück. Nach einer anschliessend durch meine Forschungsassistentin durchgeführten telefonischen Rückrufaktion erhöhte sich die Rücklaufquote noch erheblich bis auf schliesslich 74 Fragebogen, was einer Rücklaufquote von 69,2 % entspricht. Nach Abzug der beiden leer zurückgesandten Fragebogen ergibt sich ein effektiver Rücklauf von 72 auswertbaren Fragebogen, was einer hohen **effektiven Antwortquote von 67,3 %** entspricht. Alle ausgewerteten Fragebogen zeichneten sich durch eine praktisch durchgehende Antwortquote aus, d.h. es wurden kaum Fragen ausgelassen oder offensichtlich unreflektiert (z.B. mit durchgehend gleichlautenden Antworten) beantwortet.

Die Population der antwortenden Sozialarbeitenden zeichnet sich durch folgende Merkmale aus (die genauen Fragestellungen, vollständigen Auswertungen, Diagramme und Tabellen sind aus Gründen der Lesbarkeit im Anhang abgebildet, vgl. Kap. 11):

- Praktisch alle Sozialarbeitenden verfügen über ein Berufsdiplom als dipl. Sozialarbeiter/in HFS (nur 1 Person verfügt über keine entsprechende Ausbildung, 1 Personen ist ausgebildeter Sozialpädagoge, 1 Person ist noch in Ausbildung), wobei 87% ihre Ausbildung an Fachhochschulen²⁰⁹ (FH) und höheren Fachschulen (HFS, SSA), die restlichen 13% an Universitäten (Lizenziat in Sozialarbeit oder *Master of Social Work*) absolvierten.
- Männer und Frauen sind gleichmässig vertreten (51% Männer, 49% Frauen).
- Das Durchschnittsalter beträgt knapp über 40 Jahre, wobei die jüngsten Sozialarbeitenden knapp 30 Jahre, jedoch lediglich 15% über 50 Jahre alt sind (d.h. eine hohe Konzentration von Berufstätigen in der Altersgruppe von 30 – 50 Jahren).
- Die antwortenden Sozialarbeitenden sind durchschnittlich (Median) 9 Jahre berufstätig in der Sozialarbeit, weniger als 30% sind unter 5 Jahre im Beruf, lediglich knapp 10% über 20 Jahre.
- In öffentlichen Sozialdiensten sind die Antwortenden durchschnittlich 7 Jahre angestellt (50% 7 Jahre und mehr, 50% darunter).
- An ihrer jetzigen Stelle sind die Hälfte der Antwortenden bereits 5 Jahre oder länger tätig (jedoch nur 12,5% über 10 Jahre).
- 40% der Antwortenden sind seit der Diplomierung als Sozialarbeitende an der gleichen Stelle, lediglich 20% haben bereits 3 oder mehr Sozialarbeitsstellen innegehabt.
- Gesamthaft 70% der Antwortenden sind in Berufsverbänden (53% bei Avenir Social, ehemals Schweizerischer Berufsverband für Soziale Arbeit SBS) oder Gewerkschaften (17% beim Verband der Angestellten des Öffentlichen Dienstes VPOD) organisiert.

²⁰⁸ Die beiden grossen Städte Bern und Biel kennen keinen polyvalenten Sozialdienst wie die übrigen befragten Gemeinden, sondern zeichnen sich durch eine Vielzahl von Spezialdiensten sowie eine komplexe Organisation des eigentlichen Sozialdienstes aus.

²⁰⁹ Lediglich 5.6% dieser 87% besaßen zum Zeitpunkt der Befragung ein FH-Diplom. Dieser tiefe Prozentsatz von FH-AbsolventInnen erklärt sich dadurch, dass zum Zeitpunkt der Befragung erst sehr wenige FH-Diplome an den Hochschulen für Sozialarbeit ausgestellt wurden und zudem die rückwirkende Umwandlung des HFS- in ein FH-Diplom noch nicht möglich war.

- Alle antwortenden Sozialarbeitenden führen Sozialhilfefälle, ein beträchtlicher Teil zudem noch andere Fälle (Vormundschaften, Beistandschaften, Abklärungen von Kinderschutzmassnahmen, Pflegekinderwesen, Alimentenbevorschussungen, Vaterschaftsabklärungen, etc.).
- Durchschnittlich werden je Sozialarbeitende/r 52 Fälle betreut (wovon 31 Sozialhilfefälle), wobei 10% der Sozialarbeitenden über 100 Fälle betreuen. Bei einer Aufrechnung auf 100%-Anstellungen erhöhen sich diese laufenden Fallzahlen auf jeweils 65 Fälle.
- Im Zeitraum der letzten 12 Monate sind es bis zu 72 Fälle, welche der/die durchschnittliche Sozialarbeiter/in auf einem öffentlichen Sozialdienst betreut hat (ein Viertel der Sozialarbeitenden betreute sogar über 100 Fälle, auf der anderen Seite lediglich ein Viertel mit weniger als 60 Fällen). Bei einer Aufrechnung auf 100%-Anstellungen ergeben sich jeweils 95 Fälle, die im Jahr betreut wurden.
- Fallmischung: nur 30% der Sozialarbeitenden führen mehrheitlich Sozialhilfefälle mit Sozialberatung, d.h. 70% führen mehrheitlich Fälle ohne Sozialberatung (Vormundschafts-, Alimenteninkasso oder Asylbetreuungsfälle oder Sozialhilfedossiers ohne Sozialberatung).
- 60% der Antwortenden sind auf Gemeindesozialdiensten, 40% auf regionalen Sozialdiensten tätig.
- Die Hälfte der Antwortenden arbeitet auf kleinen Sozialdiensten mit 1 oder 2 Sozialarbeitenden, was sich auch darin zeigt, dass der durchschnittliche Betrieb weniger als 200% Sozialarbeit aufweist. Diesen knapp 200 Stellenprozenten stehen jeweils 80 Stellenprocente Sekretariatsunterstützung gegenüber.
- Die Hälfte der Antwortenden arbeitet in Diensten, die über 200 Fälle betreuen, 10% sogar in Diensten mit über 500 Fällen.
- Im Schnitt entfallen auf jeden im Sozialdienst geführten Fall 31 Einwohner/innen, wobei die Spannweite dieser Quote zwischen 11 und 136 Einwohner/innen je Fall beträgt.
- 32% der Antwortenden arbeiten in städtischen oder Agglomerationsregionen, die übrigen in ländlichen oder gemischten Regionen.

Die Beschreibungen der angetroffenen Population zeigen eine hohe Homogenität in Bezug auf den Grad der Professionalisierung bzw. des berufspolitischen Organisationsgrades (ein Organisationsgrad von 72% in Berufsverbänden und Gewerkschaften ist für schweizerische Verhältnisse sehr hoch, dieser beträgt in der Gesamtbevölkerung lediglich 25.5%, s Kap. 7.3). Die antwortenden Sozialarbeitenden sind zudem auch seit längerer Zeit auf öffentlichen Sozialdiensten tätig und können daher ruhig als ExpertInnen für ihre Tätigkeit bezeichnet werden. Neben der hohen Homogenität sticht auch die relativ gleichmässige Verteilung von (für allfällige Korrelationen bedeutenden) Merkmalen wie Art oder Grösse des Sozialdienstes hervor. Zudem sind auch die städtischen bzw. vorstädtischen Sozialdienste mit knapp 1/3 der Antworten in einer genügenden Masse vertreten.

6.6 Vorbemerkungen zur Auswertung der Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Umfrage dargestellt und anschliessend kommentiert. Auf die wortgenaue Wiedergabe aller Antwortitems habe ich zugunsten einer verbesserten Lesbarkeit verzichtet²¹⁰. Das gleiche gilt für die tabellarische bzw. graphische Darstellung der Antworten. Diese Zusatzinformationen und Visualisierungen sind jedoch vollständig aus den entsprechenden Anhängen (Fragebogen, SPSS-Auswertungen, Grafiken) zu entnehmen (für die sprachliche Einfachheit wurde auch darauf verzichtet, jeweils explizit auf die entsprechenden Anhänge zu verweisen).

Vorgängig zu den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Umfrage sind folgende Erläuterungen zu den verwendeten statistischen Tests und Auswertungen zu beachten:

- die maximale Zustimmung pro Frage beträgt +2.0 (starke Zustimmung); die maximale Ablehnung – 2,0 (starke Ablehnung), wodurch sich ein statistischer Mittelwert von 0 ergibt
- aufgrund der Relevanz der Intervallskala ist im Folgenden häufiger vor Mean-Werten (arithmetischer Mittelwert) die Rede als von statistisch natürlich ebenso relevanten Median- oder Mode-Werten.

²¹⁰ Die bei den jeweiligen Fragegruppen mit a), b), c) etc. aufgeführten Zwischentitel sind somit bereits Teil der Auswertung bzw. beinhalten die durch die Auswertung der jeweiligen Antwortitems erzielte Aussage.

- Standardabweichungen von unter 1.0 wurden als statistisch homogen (d.h. hohe Homogenität der häufigsten Antworten), solche über 1.0 als statistisch heterogen bewertet, wobei v.a. eindeutige Standardabweichungen textlich aufgeführt sind.
- *Frequencies* und *Descriptives* sind häufig anstelle aufwändiger *Crosstabs* (Korrelationen) eingesetzt, um gewisse Aussagen zu verdeutlichen
- auf Korrelationen zu Variablen wie Geschlecht, Grösse des Sozialdienstes u.a.m. wurde im nachfolgenden Text mehrheitlich verzichtet, da die entsprechenden Aussagen wenig statistische Relevanz besitzen (d.h. fast durchgehend eine hohe Homogenität der Antworten festzustellen war)

Als weitere wichtige Vorbemerkung ist festzuhalten, dass es sich bei den in den nachfolgend wiedergegebenen Fragestellungen mehrmals erwähnten SKOS-Richtlinien um die Richtlinien aus dem Jahr 2000 handelt und nicht um die heute geltenden Richtlinien aus dem Jahr 2005. Diese Einschränkung ist bedeutend, da die SKOS-Richtlinien 2000 noch auf einem sozialen Existenzminimum auf der Basis des untersten Quintiles der Gesamtbevölkerung beruhten (ab 2005 nur noch unterste 10%²¹¹) und erst ansatzweise die Gewährung von Integrationszulagen (bzw. die Einforderung von Gegenleistungen) vorsahen. Die entsprechende Fachdebatte war jedoch bereits im vollen Gange, d.h. die befragten Sozialarbeitenden dürften jeweils in Kenntnis der bevorstehenden bzw. diskutierten Anpassungen der SKOS-Richtlinien geantwortet haben.

6.7 Ergebnisse der einzelnen Fragegruppen

6.7.1 Fragengruppe 1: Rechtsgleiche und menschenrechtskonforme Behandlung von SozialhilfeempfängerInnen

Wie werden aufgrund Ihrer persönlichen Erfahrung in Ihrer Gemeinde bzw. im Einzugsgebiet Ihres öffentlichen Sozialdienstes die SKOS-Richtlinien umgesetzt? (Frage 1.1.)

a) Flächendeckende Anwendung und Umsetzung der SKOS-Richtlinien in der eigenen Gemeinde bzw. im Einzugsgebiet des eigenen Sozialdienstes ist gewährleistet

Es ist praktisch übereinstimmend die Anerkennung und Umsetzung der SKOS-Richtlinien in den befragten Sozialdiensten feststellbar. Mit 1.81 durchschnittlicher Zustimmung (mit Maximalwert 2.0 für starke Zustimmung) erscheint es ausser Zweifel, dass die SKOS-Richtlinien in den befragten Sozialdiensten flächendeckend eingeführt sind bzw. angewandt werden (diese Aussage wird bestätigt durch eine minimale Standardabweichung von .40, welche die tiefste Standardabweichung bei allen Antworten zu den Einzelfragen darstellt). Einzelne Kommentare²¹² erwähnen eine erhöhte Akzeptanz der Richtlinien, seit die entsprechenden Richtlinien der Betreibungsämter (betreibungsrechtliches Existenzminimum) nach oben angepasst wurden und es daher nicht mehr vorkomme, dass ein Teil der Sozialhilfeunterstützung im Rahmen einer Einkommenspfändung zurückbehalten würde. Einzelne kritische Kommentare betreffen die Steuergesetzgebung, die in gewissen Fällen dazu führe, dass bei Teilunterstützungen auf dem übrigen Einkommensteil Steuern zu entrichten seien, welche quasi einer Kürzung des Einkommensminimums gleichkomme (diese Steuerbeträge dürfen im Unterstützungsbudget nicht berücksichtigt werden, um eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Steuerpflichtigen zu vermeiden). Verschiedene Sozialarbeitende erwähnten zudem, dass bei einer Sanktion von den SKOS-Richtlinien abgewichen würde. Ob diese Abweichungen im Rahmen der nach SKOS zulässigen Sanktionen erfolgen, konnte nur teilweise eruiert werden (in den eruierten Fällen erfolgte die Abweichung im Rahmen der SKOS).

b) Kaum (mehr) Skepsis der Behörden gegenüber den SKOS-Richtlinien

Behördliche Skepsis gegenüber den SKOS-Richtlinien wurde durch die Sozialarbeitenden nur vereinzelt festgestellt, wobei mit einer Standardabweichung vom 1.09 durchaus skeptische Elemente vorhanden sind. 10% (7 von 70) der auf diese Frage antwortenden Sozialarbeitenden stellten dabei teilweise (7%) oder sogar starke (3%) Skepsis ihrer Behörde gegenüber den Richtlinien fest, währenddem weitere 10% den Mittelwert 0 (weder Zustimmung noch Ablehnung) angaben. Dadurch ergibt sich aus der Sicht der

²¹¹ vgl. Wyss, 2005 bzw. Esmail et al., 2007

²¹² Alle Kommentare beziehen sich auf die in den Fragebögen aufgeführten Bemerkungen und widerspiegeln der Stand der gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen im Herbst 2001 (verschiedene Aspekte der Berechnungsgrundlagen wie z.B. die Gewährung des Grundbedarfes II wurden zwischenzeitlich angepasst, s. Kap. 2 bis 5).

Sozialarbeitenden bei 80% der Behörden eine vollumfängliche Zustimmung zu den SKOS-Richtlinien, welche nicht durch starke Skepsis geprägt ist. Allerdings wird in einigen Kommentaren darauf hingewiesen, dass die persönliche Meinung der Behördenmitglieder oder die Grundhaltung der Behörde den Sozialarbeitenden nicht bekannt sei.

c) Mehrheitlich einheitliche Anwendungen der SKOS-Richtlinien in den jeweiligen Regionen

Aufgrund der Umfrageresultate ist mehrheitlich eine relativ homogene bzw. einheitliche Anwendung der Richtlinien in der jeweiligen Region des Sozialdienstes feststellbar (obwohl dies bei über 10% der Dienste nicht zuzutreffen scheint und knapp 20% dazu den Mittelwert Null ankreuzten). Verschiedentlich wird in Kommentaren jedoch erwähnt, dass die entsprechende Aussage nicht für die „Region“, sondern lediglich für den eigenen Sozialdienst gilt.

d) Vorwiegende Gewährung des Grundbedarfes II

Der Grundbedarf II (GB II, früher als „Taschengeld“ bezeichnet) wird in der grossen Mehrzahl der Sozialdienste im Jahre 2001 ausnahmslos gewährt, d.h. wird nicht von Wohlverhalten oder anderen Auflagen abhängig gemacht. Lediglich 7% der Dienste gewähren den GBII nicht grundsätzlich, sondern je nach Fall. Weitere 7% wollten zu dieser Frage keine klare Aussage machen, was darauf hindeutet, dass auch bei ihnen Fälle möglich sind, in denen dieser Zusatzbedarf verweigert wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Höhe des GBII im Kanton Bern bei Einzelpersonen zwischenzeitlich von ehemals Fr. 100.-- auf lediglich noch Fr. 45.-- reduziert und im Jahr 2004 ganz abgeschafft wurde. Obwohl der entsprechende politische Druck bereits zum Zeitpunkt der Befragung bestand, haben die befragten Sozialarbeitenden zu über 90% die SKOS-Richtlinien in dieser Frage konsequent eingehalten.

e) GBII²¹³ wird unabhängig von sozialen und individuellen Merkmalen mehrheitlich gewährleistet

Rund 1/6 der Befragten bestreiten, dass die Gewährung des GBII immer unabhängig von Merkmalen wie Familienstatus, Grad des Selbstverschuldens oder anderer individueller Merkmale erfolgt. Über 60% sind jedoch in ihrem eigenen Sozialdienst vollständig davon überzeugt, dass keinerlei Vorurteile oder individuelle Merkmale bei dieser Entscheidung einfließen. Ansätze zur Ausübung von sozialer Kontrolle mittels Verweigerung des Grundbedarfes II aufgrund sozialer oder individueller Merkmale sind deshalb bei über 80% der Sozialdienste eher unwahrscheinlich, aufgrund der abweichenden Antwort von immerhin 1/6 der Antwortenden jedoch sicherlich nicht generell von der Hand zu weisen.

f) Gesuche der Sozialarbeitenden werden in der Regel durch die Behörde genehmigt

In über 1/3 der Antworten ist eine vollständige Übereinstimmung der Sozialhilfeanträge der Sozialarbeitenden mit den Beschlüssen der Sozialhilfebehörde festzustellen. Gesamthaft sind es sogar über 90% der Sozialarbeitenden, deren Gesuche durch die Behörde in der Regel gewährt werden, was auf eine hohe Akzeptanz der Arbeit der Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten hin deutet.

g) Situationsbedingte Leistungen werden meist gewährt

Auch bei den situationsbedingten Leistungen, die nicht durch den Grundbedarf I & II sowie den übrigen fixen Auslagen (Mietzins, Krankenkassenprämien) gedeckt werden können, ergibt sich eine weitgehende Zustimmung der Behörden zu den Anträgen der Sozialarbeitenden. Weniger als 5% der Sozialarbeitenden erleben vereinzelte oder regelmässige Rückweisungen ihrer Anträge auf zusätzliche Leistungen, wobei jedoch nur 1/3 der Antworten eine vollständige Gewährung dieser Anträge mittels starker Zustimmung zur Frage ausdrückten. Die durchschnittliche Zustimmung reduziert sich dadurch auf 1.21 (von max. 2.0) bei einer allerdings kleinen Standardabweichung von 0.77. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die entsprechenden Gesuche meistens gewährt werden, es jedoch regelmässige Rückweisungen der entsprechenden Anträge gibt.

h) Teilweise Selbstbeschränkung der Sozialarbeitenden bei den Sozialhilfeanträgen

17% der Antwortenden beschränken im Voraus ihre Sozialhilfeanträge auf minimale Anträge, um mögliche Kürzungen durch die Sozialhilfebehörde zu vermeiden. Allerdings lehnen über 70% eine solche Selbstbeschränkung ab (fast 50% aller Antwortenden sogar vehement).

²¹³ GBII = Grundbedarf II gemäss SKOS-Richtlinien 2000 (in SKOS 2005 entfallen bzw. teilweise durch Integrationszulage ersetzt)

- i) **Betreibungsrechtliches Existenzminimum wird als Sanktionsmittel stark eingesetzt**
 Eine sehr hohe Standardabweichung ist bei der Frage nach der Anwendung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (BEM) bei Klienten mit grosser Verschuldung festzustellen. Der Einsatz des BEM in diesen Fällen entspricht allerdings den SKOS-Richtlinien, weshalb es erstaunlich ist, dass in der Praxis offensichtlich keine einheitliche Anwendung dieses Grundsatzes geschieht. Nur 55% der Antworten bestätigen, in solchen Fällen das BEM anzuwenden. Diese schwache Zustimmung ist möglicherweise dadurch zu erklären, dass im März 2001 eine Erhöhung des BEM erfolgte, welches dieses teilweise höher als die SKOS-Richtlinien ansetzt. Es ist aus den Antworten deshalb auch nicht ersichtlich, wie weit die Anwendung des BEM finanzielle Nachteile für die Klienten und Klientinnen zur Folge hat.
- j) **Betreibungsrechtliches Existenzminimum wird teilweise schon bei einzelnen Zahlungsbefehlen angewandt**
 Uneinheitliche Antworten kennzeichnen die Frage, ob bereits beim Vorliegen einzelner Zahlungsbefehle – was bei SozialhilfeempfängerInnen teilweise unvermeidlich ist – das grundsätzlich rigidere BEM angewandt wird. Bei knapp 20% ist dies der Fall, während über 70% angeben, diese Sanktion nicht zu ergreifen.
- k) **Durch die Sozialhilfe angewandte Mietzinswerte entsprechen meist den verfügbaren Mietwohnungen**
 80% der Antwortenden sind überzeugt, dass die in ihrem Sozialdienst angewandten Maximalmietwerte auch tatsächlich den verfügbaren Mietwohnungen entsprechen, d.h. keine in dieser Form versteckte Abweisung von zu- oder umziehenden SozialhilfeempfängerInnen erfolgt. Mit einer Standardabweichung von 1.01 ist allerdings diese Überzeugung nicht ausgeprägt, zumal über 10% der Antwortenden der Meinung ist, dass es keine oder zu wenig verfügbare Mietwohnungen gibt. Mit einer durchschnittlichen Zustimmung von 1.13 ist diese grundlegende Voraussetzung für eine Integration der SozialhilfeempfängerInnen im Gemeinwesen zumindest teilweise fragwürdig.
- l) **Die entsprechenden Mietwohnungen sind mehrheitlich zumutbar**
 Die Zumutbarkeit der den SozialhilfeempfängerInnen zugewiesenen bzw. für diese erhältlichen Wohnungen wird mehrheitlich als hoch eingeschätzt. Nur in 7% der Antworten werden diese grundsätzlich als unzumutbar eingestuft. Bei den Antworten sind jedoch signifikante Unterschiede zwischen Regionalen Sozialdiensten (RSD) und Gemeindesozialdiensten (GSD) feststellbar: Sozialarbeitende auf einem RSD erachten die Mietwohnungen weit weniger zumutbar als ihre befragten Kollegen und Kolleginnen auf einem GSD (lediglich 0.88 gegenüber 1.40 Zustimmung, bzw. einem Median von 1 statt 2).
- m) **Steuererlass während Sozialhilfeunterstützung wird durch Behörde mehrheitlich verweigert**
 Eine verglichen mit den übrigen Fragen relativ klare Nichteinhaltung der SKOS-Richtlinien zeigt sich in der Frage des Steuererlasses für SozialhilfeempfängerInnen: nur 30% der Antwortenden bestätigen, dass solche Erlasse tatsächlich geschehen, währenddem gesamthaft eine leichte Ablehnung (0.17) der entsprechenden Erlassgesuche überwiegt. Es kann deshalb die Schlussfolgerung gezogen werden, dass mindestens in der Hälfte der Sozialdienste (und dadurch in rund der Hälfte der Fälle) ein solcher Steuererlass verweigert wird, wodurch die SozialhilfeempfängerInnen im Umfang der zu leistenden Steuerverpflichtung das soziale Existenzminimum unterschreiten.

Fazit:

Aus dieser ersten Fragegruppe ergeben sich – abgesehen von den teilweise anderslautenden Schlüssen aus den letzten drei Antwortitems (teilweise zu tiefe Maximalmietwerte bzw. nicht zumutbare Wohnungen sowie mehrheitlich verweigte Steuererlasse) – wenige Anhaltspunkte für eine systematische soziale Ausgrenzung durch eine willkürliche Anwendung der SKOS-Richtlinien. Es ist feststellbar, dass die SKOS-Richtlinien im Kanton Bern flächendeckend eingeführt wurden und in den meisten Bereichen zur Anwendung kommen. Der grundlegende Anspruch nach Rechtssicherheit (Mäder u.a., 1990) konnte dadurch zum Zeitpunkt der Befragung offensichtlich in einem recht hohen Mass verwirklicht werden. Wichtige Bereiche wie diskriminationsfreier Zugang zu günstigem Wohnraum bzw. Steuererlass bei Sozialhilfeabhängigkeit sind jedoch noch keineswegs verwirklicht.

Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass es sich hierbei um Selbstdeklarationen der betroffenen Sozialarbeitenden handelt, die im Einzelnen nicht überprüft werden konnten. Da die Resultate jedoch eine hohe innere Kohärenz aufweisen und wenig Anhaltspunkte bestehen, dass bei der Beantwortung ein „*social desirability*“

effect“²¹⁴ zum Zug kam, können diese als in einem hohen Masse als aussagekräftig bezeichnet werden. Dieser Schluss kann gezogen werden, weil die Sozialarbeitenden in ihren Antworten nicht die eigene Berufspraxis, sondern die Praxis ihres Dienstes bzw. ihrer Behörde im Umgang mit den jeweiligen Anträgen und Eingaben beurteilten. Eine Beschönigung dieser Praxis ist zudem unwahrscheinlich, da die eigene professionelle Rolle und die Aufgabe der (Laien)Behörden sehr unterschiedlich bzw. die Interessen nicht deckungsgleich sind. Im übrigen wurde die Umfrage vollkommen unabhängig von den vorgesetzten Stellen durchgeführt, indem die Fragebögen aufgrund der kantonalen Liste der in den Sozialdiensten tätigen Fachpersonen diesen namentlich zugestellt (und auch auf direktem Wege wieder retourniert) wurden. Einzig bei den drei grossen städtischen Diensten (Bern, Biel und Thun) war dies nicht möglich, da die entsprechenden Mitarbeitenden nicht auf der kantonalen Liste aufgeführt sind. In diesen Fällen mussten die zuständigen Leitungsstellen zur Herausgabe einer Liste ihrer Mitarbeitenden angefragt werden, was lediglich im Falle von Thun bewilligt wurde.²¹⁵

Werden in Ihrem Dienst alle Gruppen und Kategorien von SozialhilfeempfängerInnen in den verschiedenen Bereichen der Unterstützungspraxis (SKOS-Richtlinien, Zugang zu Sozialhilfeleistungen, schriftliche Informationen, Beratungsdauer und –qualität etc.) diskriminierungs- und vorurteilsfrei behandelt und unterstützt? (Frage 1.2.)

Die provokative Fragestellung führte dazu, dass sich einige Sozialarbeitende mit der Beantwortung der Fragen schwer taten oder diese gänzlich verweigerten. Kommentare wie „*was heisst Diskriminierung?*“ waren ebenso anzutreffen wie einzelne VerweigerInnen, die sich jedoch teilweise in den Kommentaren differenziert ausdrückten: „*Sorry, kann ich nicht so beantworten! Klar geben wir uns alle Mühe, die Klienten gleich zu behandeln. Jedoch ist sicher keiner von Diskriminierungen gegenüber von Klienten völlig verschont*“ (Nr. 30). Selbst Sozialarbeitende, die (beim Ankreuzen der Antworten) jegliche Diskriminierung auf ihrem Sozialdienst verneinen, äussern sich teilweise selbstkritisch über mögliche diskriminierende Tendenzen in der Gemeindeverwaltung als ganzes: „*Tendenz zu Diskriminierung muss auf anderen Abteilungen der Gemeindeverwaltung (Kasse, Einwohnerkontrolle, Steuern) immer wieder thematisiert werden*“ (Nr. 33).

Es ist zudem sicher verständlich, dass kaum Sozialarbeitende ihre eigene berufliche Praxis als „diskriminierend“ einschätzen, d.h. die gewählte Fragestellung tendenziell die zu erwartende bejahende Antwort erzeugt, wie ein jüngerer Sozialarbeiter in seinem Kommentar feststellt: „*Diese Fragen lassen sich nicht objektiv beantworten, da der Begriff der Diskriminierung sehr negativ besetzt ist und daher kaum jemand angeben würde, selbst jemanden zu diskriminieren. Aus meiner Sicht lässt sich aus Punkt 1.2. kein wissenschaftlich fundierter Schluss ziehen*“ (Nr. 47). Dieser Feststellung ist sicherlich zuzustimmen, allerdings ergänzt durch die Feststellung, dass die Selbsteinschätzung der Sozialarbeitenden über die Unterstützungspraxis als ganzes (die Fragestellung beinhaltet ja ausdrücklich auch die rechtlichen und formalen Aspekte, s. oben) nicht mehr oder weniger Aussagekraft hat als diejenige von SozialhilfeempfängerInnen, welche sich über Ungleichbehandlung beklagen, d.h. beides sind letztlich subjektive Äusserungen von Betroffenen²¹⁶.

Trotzdem geben die Antworten einige wichtige Anhaltspunkte über die Selbstwahrnehmung der Sozialarbeitenden der Gleichstellungsproblematik sowie ihrer Einschätzung über den Umgang damit auf ihrem eigenen Dienst. Dies zeigt auch der folgende Kommentar auf: „*Diskriminierung bzw. Ungleichbehandlung ist nicht auf Gruppen und Kategorien bezogen, einzelne Personen werden von Behörden, Verwaltung usw. aufgrund persönlicher Situation zum Teil diskriminiert*“ (Nr.93).

²¹⁴ „Social desirability effect“ bezeichnet die Verfälschung von Antworten durch die Tendenz, sich im Rahmen reaktiver Erhebungssituationen so zu äussern, wie man annimmt, dass sich ‚gute‘ und sich normgerecht verhaltende Befragte äussern (Definition gemäss Glossar des Instituts für Soziologie und Sozialpsychologie der Universität Hannover, vgl. unter: <http://www.sozy.uni-hannover.de/>, abgerufen am 15.1.2004).

²¹⁵ Siehe auch Kap. 7.4.

²¹⁶ Zudem zeigt sich hier der Nachteil einer quantitativen Befragung mit einer ausschliesslichen Intervallantwortskala. Auch mit einem qualitativen Forschungsdesign wäre es allerdings nicht einfach gewesen, schlüssige Antworten zu erhalten. Da zudem Sozialhilfebeziehende per Definition benachteiligt sind und meist mehrere individuelle und soziale Bezugsgründe vorliegen, dürfte der Nachweis allfälliger Diskriminierungen bestimmter Bezugsgruppen auch mit einer aufwändigen qualitativen Forschung kaum zu erbringen sein.

Im Folgenden sind die einzelnen Unterfragen unter 1.2. summarisch ausgewertet:

- a) Es ist in der öffentlichen Sozialhilfe aus der Sicht der Sozialarbeitenden selber keine Diskriminierung von Frauen gegenüber Männern oder umgekehrt festzustellen (mit +1.69 bzw. +1.68 praktisch identische Zustimmung zur entsprechenden Aussage, dass es keine solche Diskriminierung gibt).
- b) Es ergeben sich auch keine signifikanten Unterschiede zur entsprechenden Einschätzung von männlichen oder weiblichen Sozialarbeitenden.
- c) Etwas weniger ausgeprägt, aber trotzdem sehr stark (+1.51) wird eine Benachteiligung von AusländerInnen gegenüber SchweizerInnen in der Sozialhilfe verneint (lediglich 6% glauben, dass es solche Diskriminierungen gibt, weitere 6% können sich dazu weder positiv noch negativ dazu äussern).
- d) Eine umgekehrte Diskriminierung (Bevorzugung von AusländerInnen in der öffentlichen Sozialhilfe) wird noch eindeutiger (-1.71) verneint.
- e) Weitere mögliche Diskriminierungen von Einzelpersonen, Familien oder speziellen Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen werden mit hoher Übereinstimmung der Antwortenden verneint. Mit Werten von +1.77 (working poor) bis +1.35 (Obdachlose) fallen die Mean-Werte für die Antworten nur leicht unterschiedlich aus, was sich auch in Standardabweichungen von generell unter 1.0 ausdrückt. Eine nicht-repräsentative Rangierung der daraus ansatzweise ersichtlichen Diskriminierungschancen für einzelne Gruppen lautet wie folgt: Obdachlose (+1.37), Fahrende (+1.40), illegale DrogenkonsumentInnen (+1.46), Selbstständigerwerbende (+1.50), AusländerInnen (+1.51), Einzelpersonen (+1.56), Alkoholabhängige (+1.60), Landwirte und Familien (+je 1.65), Alleinerziehende (+1.68), psychisch Kranke (+1.75) und – mit dem kleinsten Diskriminierungsrisiko - working poor (+1.77).
- f) Eine subjektive Diskriminierung aufgrund individueller Merkmale (Frage 1.2.h) wurde ebenfalls mehrheitlich verneint, wobei diese Verneinung mit -1.15 schwächer ausfiel als bei den einzelnen Gruppen. Die sehr hohe Standardabweichung (1.46) deutet auch darauf hin, dass durchaus individuelle Merkmale bei der Unterstützungspraxis eine Rolle spielen. Die Zustimmungsrate zu solchen Diskriminierungen (knapp 20%) ist allerdings aufgrund der vielen fehlenden Antworten (N = 27) nicht repräsentativ.
- g) Allfällige Diskriminierungen in der öffentlichen Sozialhilfe werden offensichtlich mehrheitlich auf den Sozialdiensten thematisiert (+1.25). Es besteht auch kein Unterschied zur nachfolgenden Frage, ob bei festgestellten potenziellen Diskriminierungen sozialdienstintern auch Gegenstrategien entwickelt werden bzw. würden (+1.26).
- h) Diese (hypothetischen) Gegenstrategien würden jedoch durch die vorgesetzten Behörden nur teilweise mitgetragen bzw. die Ungleichbehandlungen würden nur teilweise thematisiert (+0.31). Nur in knapp mehr als 40% der Sozialdienste wäre dies der Fall. Über 20% der Antwortenden sind überzeugt, dass dies in ihrer Gemeinde nicht der Fall wäre.

Fazit:

Die Sozialhilfe scheint in der Selbstdeklaration der Sozialarbeitenden durchaus ihre Aufgabe wahrzunehmen, unterschiedlichste Gruppen von Armutsbetroffenen „vorurteilsfrei“ zu unterstützen. Ob innerhalb der Sozialhilfe tatsächlich kaum je Diskriminierungstendenzen gegenüber einzelnen Gruppen bestehen, kann jedoch genauso wenig als Schluss gezogen werden wie das Gegenteil dieser Aussage. Als einzige vertretbare Schlussfolgerung erscheint es als plausibel, dass working poor den leichtesten Zugang zu Leistungen der Sozialhilfe besitzen.

Dieses Fazit lässt sich jedoch nur vergleichend zu den übrigen Gruppen von SozialhilfebezügerInnen ziehen und bedeutet keinesfalls einen erleichterten Zugang zur Sozialhilfe, zumal bekannt ist, dass gerade bei der Gruppe der sozialhilfeberechtigten working poor die Nichtbezugsquote sehr hoch ist. Kutzner et al (2004) fordern deshalb in ihren Schlussfolgerungen, dass der hohen Dunkelziffer bezüglich der Nichtbezugsquote von Sozialhilfeleistungen nachgegangen werden sollte. Zudem wird festgestellt, dass dem working poor-Problem vorwiegend nicht über die Sozialhilfe, sondern über weitergehende sozialpolitische Massnahmen zu begegnen sei.

Generell erlaubt obige Fragestellung verständlicherweise keine Aussage über vorgelagerte Hürden und Filter, welche die Betroffenen bereits grundsätzlich (d.h. ohne Kontaktaufnahme) vom Gang zum Sozialdienst abhalten. Andererseits ist es zulässig festzuhalten, dass Sozialarbeitende keine solche Hürden errichten oder sich zumindest dessen nicht bewusst sind (Anhaltspunkte über versteckte Hürden bestehen allerdings z.B. beim Mangel an Informationsblättern über die Sozialhilfe ausserhalb der Sozialdienste selber, s. Kap. 6.7.2).

6.7.2 Fragengruppe 2: Zugang zur materiellen Existenzsicherung und Einsatz materieller Anreize

Gewährleistet Ihr Dienst (bzw. gewährleisten die entsprechenden Anlaufstellen) einen offenen Zugang zu den Dienstleistungen der Sozialhilfe? (Frage 2.1.)

- a) **Weniger als 30% der Sozialdienste veröffentlichen ihre Dienstleistungen in der Tagespresse**
Auf der Intervallskala +2/-2 ist diese Frage mehrheitlich (Mean -0.11) negativ beantwortet worden, und nur knapp 30% der Antwortenden bejahen eine teilweise oder vollständige Publikation der Dienstleistungen der öffentlichen Sozialhilfe. Dieser Befund erstaunt wenig unter dem Gesichtspunkt, dass bis vor wenigen Jahren die SKOS-Ansätze nicht publiziert wurden und diese nur den Sozialarbeitenden und den Sozialhilfebehörden bekannt waren. Trotz der Publikation von Selbsthilfeführern (Beobachter-Verlag, 1998) und der Angabe der SKOS-Richtlinien auf der SKOS-Website²¹⁷ sind die Bemessungsgrundsätze heute weiterhin den Direktbetroffenen und der breiteren Öffentlichkeit nicht bekannt. Dies steht in relativ klarem Gegensatz zu den Einkommensgrenzen der Ergänzungsleistungen zur AHV, welche regelmässig in Amtsanzeigern und anderen Presseerzeugnissen publiziert werden.
- b) **Infoblatt für KlientInnen in knapp 70% der Dienste**
Eine Mehrheit der Sozialdienste verfügt über ein Infoblatt für SozialhilfeempfängerInnen, welches diesen abgegeben werden kann. Die zögernde Zustimmung (Antwort +1) von fast 30% der Antwortenden deutet darauf hin, dass diese Infoblätter nicht immer „aktuell und einfach lesbar“ sind, bzw. dass die SH-EmpfängerInnen darin einen allfälligen Anspruch auf SH-Leistungen nicht problemlos erkennen können.
- c) **Infoblatt nur teilweise auf anderen Stellen (Verwaltung, Beratungsstellen, etc.) erhältlich**
Trotz dem Vorhandensein von Informationsmaterialien sind diese nur in beschränktem Umfang auf anderen Stellen erhältlich. Weniger als 50% der Antwortenden bestätigen eine entsprechende Aussage, für eine praktisch analoge Anzahl der Antwortenden trifft dies nicht zu (d.h. geben an, dass diese Informationsmaterialien an anderen Stellen nicht verfügbar sind).
- d) **Sofortige Überbrückungshilfe in Notlagen ist ein unbestrittenes Grundrecht**
In 75% der Stellen erhalten Hilfesuchende sofortige Unterstützung in Form von Überbrückungshilfen, selbst wenn noch nicht sämtliche Details geklärt werden konnten (z.B. bei fehlenden Unterlagen). Lediglich auf 11,2 % der Sozialdienste würde ihnen diese Überbrückungshilfe verweigert, d.h. würden die Sozialhilfesuchenden wahrscheinlich formelle Entscheide der SH-Behörden abwarten müssen, was erfahrungsgemäss bis zu einem Monat in Anspruch nehmen kann. Aus einigen Gemeinden im Kanton Bern (vgl. „der Bund“, 28.4.2000) sind auch Fälle bekannt, bei denen sich die Auszahlungen von berechtigten Sozialhilfeleistungen um Monate, teilweise gar um Jahre verzögerten. Häufig erfolgen solche Verzögerungen aufgrund Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen verschiedenen Gemeinden, welche sich nicht auf den sozialhilferechtlichen Wohnsitz einigen können. Es ist anzunehmen, dass die hohe Zustimmung zur sofortigen Überbrückungshilfe als genereller Grundsatz angeschaut werden muss, von dem in Einzelfällen wiederholt abgewichen wird.
- e) **Erstkontakt durch ausgebildete SozialarbeiterInnen**
In fast 80% aller Sozialdienste werden die Hilfesuchenden durch qualifizierte Fachpersonen empfangen, d.h. müssen sich nicht zuerst durch Administrativpersonal (Gemeindeschreiber/in, etc.) oder Behördenmitglied „vorabklären“ lassen, was häufig von den Betroffenen als entwürdigend bzw. als mangelnder Persönlichkeitsschutz empfunden wird²¹⁸. In knapp 20% der Antworten ist dies jedoch nicht der Fall, wodurch stigmatisierende Effekte in Form von vermeintlicher (subjektiver) oder tatsächlicher (objektiver) Blossstellung im Gemeinwesen ermöglicht werden.

²¹⁷ Siehe unter: www.skos.ch, abgerufen am 14.10.2006.

²¹⁸ Dies insbesondere, wenn entsprechende Vorabklärungen am Schalter der Gemeindeverwaltung oder in anderer ungeeigneter Form erfolgen.

f) **Erstgespräche werden sofort vereinbart und finden in der Regel innert 10 Tagen nach Kontaktaufnahme statt**

Trotz sehr hoher Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden (s. Kap. 6.5.) ist eine sofortige Ansetzung und Durchführung (innert 10 Tagen) eines Erstgespräches (Intake-Gespräch) möglich. Über 90% der Antwortenden geben an, dass dies auf ihrem Dienst der Fall ist. Bei weniger als 6% der Antwortenden ist dies nicht möglich.

g) **Fehlende Dokumente führen nur selten zu einem Verzug des Beginns der Sozialhilfeunterstützung**

Nur bei rund 15% der Sozialarbeitenden verzögert sich die Auszahlung von Sozialhilfeleistungen aufgrund fehlender Dokumente wie z.B. einem Mietvertrag. Die Hälfte davon (8%) beantworteten die Frage grundsätzlich negativ (-2), d.h. geben an, dass sich in solchen Fällen die Auszahlung verzögern würde. Diese tiefe Verzögerungsquote erstaunt, da durch das in einzelnen grösseren Sozialdiensten eingeführte Controlling häufig Auszahlungen vom Vorliegen aller notwendigen Dokumente abhängig sind. Möglicherweise waren solche Controllingsysteme bei den befragten vorwiegend²¹⁹ mittleren und kleinen Sozialdiensten zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht eingeführt. Eine andere Interpretation dieses klaren Ergebnisses besteht in der Wahrnehmung eines professionellen Ermessensspielraumes, wobei sich dieser in der Praxis auf begrenzte Bevorschussungen oder Nothilfe beschränken dürfte.

h) **Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht wird von 75% bereits im Erstgespräch thematisiert**

Über 75% der Befragten geben an, dass sie bereits im Erstgespräch die Hilfesuchenden auf die gesetzlich vorgeschriebene, in der Praxis jedoch sehr unterschiedlich angewandte Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht aufmerksam machen. Dies ist sicherlich im Sinne einer offenen Information über die möglichen Auswirkungen des Sozialhilfeantrages korrekt, führt aber den Hilfesuchenden zu einem sehr frühen Zeitpunkt ihre potenzielle Abhängigkeit von Familienmitgliedern und eine mit der Sozialhilfe einhergehende Verschuldung vor Augen. Diese gesetzlich vorgegebene Verknüpfung von Hilfeleistung und Schuldanererkennung bzw. von Verschuldung und Selbstverschulden²²⁰ ist problematisch. Das Postulat der Sozialhilfe als materielle Grundsicherung verliert damit bereits zu diesem frühen Zeitpunkt an praktischer Relevanz, indem den Hilfesuchenden vor Augen geführt wird, dass sie selber oder ihre – häufig entfremdeten - Verwandten zukünftig für den Sozialhilfebezug zur Rechenschaft gezogen werden. Die OECD-Vergleichsstudie zur Sozialhilfe in der Schweiz und Kanada²²¹ kommt denn auch in diesem Punkt zum eindeutigen Schluss, dass es sich bei diesen Verpflichtungen um „archaische Hürden“ zum Sozialhilfebezug handelt. Die aus den Antworten ersichtliche Bereitschaft der Sozialarbeitenden zu einer sehr frühen Information über allfällige langfristige finanzielle Verpflichtungen überrascht deshalb etwas, weil die Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht gem. SKOS-Richtlinien und auch gemäss gängiger Praxis in den bernischen Sozialdiensten nur in seltenen Fällen wirklich zur Anwendung kommt.²²²

²¹⁹ Als grössere Sozialdienste sind lediglich die befragten Sozialdienste in Thun, Köniz oder Burgdorf zu bezeichnen.

²²⁰ Selbst wenn Sozialarbeitende gestützt auf eine professionelle Haltung in der Regel jegliche Erwähnung von „Selbstverschulden“ vermeiden bzw. in diese Richtung zielende Äusserungen von KlientInnen, deren Umfeld oder von Behördenseite zurückweisen, besteht erfahrungsgemäss bei vielen SozialhilfebezügerInnen eine reflexartige Verbindung der finanziellen mit einer moralischen Schuldanererkennung.

²²¹ Siehe dritter Band der Untersuchungsreihe „Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der 1999 unter dem Titel „Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz“ veröffentlicht wurde. Darin werden verschiedene Mechanismen der schweizerischen Sozialhilfe (Rückzahlungspflicht, Verwandtenunterstützung, Mitsprache lokaler Behördenmitglieder) als „archaische Eintrittsbarrieren“ kritisiert, welche Bedürftige vom Bezug der Sozialhilfe abhalten und die Kosten senken (s. Pressemitteilung der Schweiz. Sozialhilfedirektorenkonferenz SODK vom 21.9.2000, unter: www.sodk-cdas-cdos.ch/deutsch/inhalt/3_arbeitsschwerpunkte/3_11_sozialpolitik/3_11_003_OECD-Bericht.asp, abgerufen am 3.11.2003).

²²² Dies im Gegensatz zu anderen Kantonen, wo die Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht an der Tagesordnung ist: Kurt Brand, Mitglied des Sozialrates der Landeskirchen und Stellenleiter der Caritas Aargau, kritisiert die entsprechende Praxis im Kanton Aargau: „Die Hilfesuchenden werden heute vor allem als Kostenfaktor angesehen. Die Sozialhilfe hat deshalb in erster Linie abschreckenden statt integrierenden Charakter“. Nach wie vor gäbe es in den meisten der 231 Gemeinden des Kantons nicht einmal eine Sozialkommission, geschweige denn einen Sozialdienst mit ausgebildeten SozialarbeiterInnen. Rund tausend nebenamtliche PolitikerInnen – etwa Gärtnermeisterinnen, Versicherungsberater oder kaufmännische Angestellte – befassen sich also mehr oder weniger in Eigenregie mit den Sozialhilfegesu-

- i) **Gegenleistungspflicht wird ebenfalls mehrheitlich bereits im Erstgespräch thematisiert**
Etwas weniger ausgeprägt ist der Hinweis auf die Gegenleistungspflicht im Erstgespräch, welche von knapp 60% der Sozialarbeitenden erwähnt bzw. thematisiert wird. Da der Begriff der Gegenleistung erst von wenigen Jahren in die Sozialhilfedebatte explizit eingebracht wurde, ist dieser hohe Prozentsatz trotzdem recht erstaunlich. Weniger als 20% der Sozialarbeitenden sind in dieser Frage eindeutig zurückhaltend, d.h. thematisieren die Gegenleistung überhaupt nicht bzw. nicht zu diesem frühen Zeitpunkt.
- j) **Mitwirkungs- und Offenbarungspflicht wird praktisch zu 100% im Erstgespräch thematisiert**
Wenig überrascht die vollständige Zustimmung zur Erwähnung der Mitwirkungs- und Offenbarungspflicht im Erstgespräch, welche zu 100% von allen Antwortenden (20% mit mittlerer, 80% mit starker Zustimmung) bejaht wird. Dieser Hinweis ist offensichtlich unbestritten, da die Sozialhilfe als subsidiäre bzw. finale Einrichtung der sozialen Sicherheit darauf angewiesen ist, die vorgelagerten Sozialversicherungen bzw. allfällige übrige Einkommen der Sozialhilfesuchenden auszuschöpfen bzw. bei der Budgetberechnung anzurechnen. Die Offenlegung sämtlicher finanzieller und persönlicher Verhältnisse scheint in diesem Sinne unter den SozialarbeiterInnen auf öffentlichen Sozialdiensten unbestritten, worauf neben der vollständigen Zustimmung zur Aussage auch die 100%ige Antwortquote (keine VerweigerInnen) hindeutet.
- k) **Erfolgte Kommentare zu den Fragen 2.1.i bis 2.1.k:**
Es ist immerhin anzumerken, dass einzelne Kommentare auf eine zurückhaltende Erwähnung der Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht hindeuten: *„Sobald klar ist, dass eine Unterstützung ausgerichtet wird, wird das Thema angesprochen und die KlientInnen mit einem speziellen Merkblatt informiert“*. In anderen Sozialdiensten erfolgt der Hinweis auf die „Rechte und Pflichten der SozialhilfeempfängerInnen“ gar über die gemeindeeigene Homepage, allerdings ohne die Möglichkeit, allfällige Sozialhilfeansprüche selbständig zu berechnen. Lediglich eine einzige Sozialarbeiterin weist darauf hin, dass diese Pflicht zwar auch im Erstgespräch thematisiert wird, jedoch nicht im Intake-Gespräch, in dem *„die Klientin die uneingeschränkte Möglichkeit erhält, ihr Anliegen beim Sozialdienst zu deponieren“*. Eine weitere Person erwähnt die Möglichkeit der späteren Information (*„manchmal auch erst im 2. oder 3. Gespräch“*).
- l) **Sanktionen bei unrechtmässigem Sozialhilfebezug werden mehrheitlich im Erstgespräch thematisiert**
2/3 der Antwortenden bejahen die Frage, ob sie bereits im Erstgespräch auf mögliche Sanktionen bei unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfeleistungen hinweisen. Knapp 20% verzichten auf solche Hinweise zu diesem frühen Zeitpunkt bzw. ohne das Vorliegen von entsprechenden Gründen. Der hohe Anteil der Sozialarbeitenden, welche bereits im Erstgespräch einen allfälligen Sozialhilfemissbrauch thematisieren, überrascht etwas angesichts der Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Befragung dieses Thema medial und in Fachkreisen noch bei weitem nicht die Bedeutung hatte wie z.B. zum Zeitpunkt der Schlussredigierung im Jahre 2007²²³.
- m) **Mehrheit der Sozialarbeitenden gibt entsprechende Informationen schriftlich und mündlich ab**
Nur 28% der Antwortenden machen von der Möglichkeit Gebrauch, die Hinweise auf die entsprechenden „Pflichten“ ausschliesslich schriftlich abzugeben und dadurch frühzeitige Abschreckungstendenzen zu verhindern. Immerhin relativiert dieser Prozentsatz teilweise die unter i) erwähnte 100%ige Information

chen. Aus diesem Grund erstaunt es den Caritas-Vertreter Brand nicht, dass bei den Entscheiden persönliche und überholte Werthaltungen einfließen, stets verbunden mit einem ängstlichen Blick auf die Gemeindekasse. *„Die Trennung von strategischen und operativen Funktionen, wie man das zum Beispiel im Nachbarkanton Bern kennt, gibt es hier nicht“*. Diese Unprofessionalität trage dazu bei, dass die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), die in der Schweiz weitgehend als sozialer Standard gelten, nicht umgesetzt würden. SKOS-Richtlinien bleiben beispielsweise bei der Rückerstattungspflicht der Sozialhilfe auf der Strecke. Das primäre Ziel der Sozialhilfe ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit. Daher sollen gemäss SKOS die Behörden die Hand nicht auf ein späteres Einkommen der Sozialhilfesuchenden legen. Entgegen dieser Empfehlung muss man im Aargau die Sozialhilfe Franken für Franken zurückzahlen (zitiert aus WochenZeitung, *„Hobby-Sozialarbeiter: Arg bedürftig“* vom 8.5.2003).

²²³ Vgl. beispielsweise die intensive Auseinandersetzung um die Höhe der nachweisbaren bzw. vermuteten Missbrauchsquote in der Sozialhilfe (siehe z.B. „der Bund“ vom 4.8.2007).

über die Mitwirkungs- und Offenbarungspflicht im Erstgespräch bzw. die unter l) festgestellte starke Thematisierung eines allfälligen Sozialhilfemissbrauchs²²⁴.

n) **Keine Verschiebung der Hinweise auf spätere Gespräche**

Die in den Antworten i) bis m) festgestellte hohe Bereitschaft zur Kommunikation möglicherweise abschreckend wirkender Pflichten wird erhärtet durch die Antworten auf Frage 2.2.n, worauf fast 90% eine Verschiebung der Mitteilung über die durch den Sozialhilfebezug entstehenden Verpflichtungen auf spätere Gespräche verneinen. Lediglich 3 von 71 antwortenden Sozialarbeitenden machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Angesichts der in der öffentlichen Sozialberatung grundsätzlich bestehenden fachlich-methodischen Freiräume erstaunt dieser „technokratische Eifer“ etwas, zumal die Mehrheit der Sozialdienste über schriftliche Informationsblätter verfügt, bzw. im Rahmen der Unterstützungsmitteilungen und -verfügungen zu Genüge auf die entstehenden – juristisch teilweise umstrittenen²²⁵ – Verpflichtungen hinweist.

o) **Kein Verzicht auf Informationen mit möglicher abschreckender Wirkung**

Es erstaunt denn auch nicht, dass nur gerade 5 von 70 Antwortenden auf Informationen mit möglicher abschreckender Wirkung verzichten würden, währenddem fast 80% der Sozialarbeitenden einen solchen Verzicht zurückweisen. Unter den Sozialarbeitenden scheint die Ansicht zu überwiegen, dass die SKOS-Richtlinien und die gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich keine abschreckenden Aspekte beinhalten. Ein Kommentar brachte diese Einschätzung treffend auf den Punkt: „Frage 2.2.o unterstellt, dass klare Informationen gemäss Fürsorgegesetz und SKOS abschreckende Wirkung haben“ (Nr. 93).

Fazit:

Die hohe Übereinstimmung bei der frühzeitigen Information über Pflichten und Sanktionen in Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug zeigt eine hohe Identifikation der Sozialarbeitenden mit ihrem gesetzlichen Auftrag. Die Verpflichtung zu einer umfassenden Information über die Nachteile des Sozialhilfebezuges wird dabei offensichtlich bei einer Mehrheit der antwortenden Sozialarbeitenden höher bewertet als die Sicherstellung eines möglichst schnellen und unbürokratischen Zuganges zu den Leistungen der Sozialhilfe.

Wie stellen Sie sich zu den folgenden Aussagen betreffend dem Integrationsauftrag in der öffentlichen Sozialhilfe? (Frage 2.2.)

a) **Mehrheitliche Zustimmung zu einem rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf ein soziales Existenzminimum**

3 von 4 antwortenden SozialarbeiterInnen stimmen zu, dass der Anspruch auf ein sozialhilfrechtliches Existenzminimum analog zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV rechtlich durchsetzbar sein sollte. 15% können dazu keine klare Stellung abgeben (Mittelwert null), während 7% eher dagegen sind. Ausdrücklich gegen ein solches rechtlich durchsetzbares Existenzminimum (d.h. unter Angabe der starken Ablehnung von -2) mag sich keine einzige befragte Person äussern. Dieses Ergebnis überrascht etwas, da die Durchsetzung dieses Anspruches in der Praxis erst teilweise realisiert worden ist. In der neuen Kantonsverfassung des Kantons Bern ist seit einigen Jahren jedoch ein Artikel enthalten, aus dem sich ein Rechtsanspruch ableiten lässt. Auch das neue Sozialhilfegesetz, welches am 1.1.2002 in Kraft trat, fordert den Erlass von beschwerdefähigen Verfügungen bei ablehnenden Entscheiden, wodurch der Rechtsweg grundsätzlich vorgegeben ist.

b) **Überwiegende Zustimmung zum Grundsatz von Leistung und Gegenleistung in der öffentlichen Sozialhilfe**

90% der Sozialarbeitenden sehen grundsätzlich keine Schwierigkeiten, von den SozialhilfeempfängerInnen als Gegenleistung für den Bezug von öffentlicher Sozialhilfe soziale oder berufliche Integrations-

²²⁴ Allerdings war die Fragestellung mit „nur in schriftlicher Form abgegeben“ etwas schwierig zu verstehen: die fehlende Korrelation der Antworten zu den Fragen 2.2.i, 2.2.j. und 2.2.l deutet darauf hin, dass die zustimmenden Antwortenden den Zusatz „nur“ möglicherweise überlesen haben.

²²⁵ Pärli (2001) beleuchtet aus juristischer Sicht die Rückerstattungspflicht für Sozialhilfeleistungen, welche mit einer Gegenleistung (z.B. einer Teilnahme in einem Arbeitsprogramm) verbunden sind und kommt zum Schluss, dass diese mit den Grundsätzen des Arbeitsrechtes und anderer gesetzlicher Bestimmungen kollidiert.

massnahmen zu erwarten. Lediglich 3 Sozialarbeitende wenden sich gegen diese Erwartung, weitere fünf können sich nicht für eine Stellungnahme entscheiden. Diese Zustimmungsrate ist erstaunlich hoch, zumal der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung erst vor einigen Jahren in der Sozialhilfedebatte auftauchte und erst seit kurzem in den SKOS-Richtlinien festgeschrieben ist. Die zu erwartende Gegenleistung ist in dieser Frage jedoch sehr offen formuliert.

- c) **Keine Infragestellung der rechtlichen Grundlagen zur Einforderung von Gegenleistungen**
60% der Antwortenden sehen keinen Widerspruch zwischen der Einforderung von Gegenleistungen und bestehenden rechtlichen Grundsätzen. Lediglich knapp 20% sehen Widersprüche mit verfassungsmässigen Grundrechten. Erwähnt sei hier die Tatsache, dass Leistungen der sozialen Sicherung in der Regel nicht mit Gegenleistungen in Form von Arbeits- oder Integrationsbemühungen verbunden sind. Die Einforderung von Gegenleistungen in Form von beruflichen oder sozialen Integrationsmassnahmen ist deshalb im Kontext des Sozialstaates auf zumindest unsicherer, wenn nicht gar fehlender gesetzlicher Grundlage. Dieser Widerspruch wurde erst in letzter Zeit ansatzweise in der sozialarbeiterischen Fachpresse thematisiert (vgl. Pärli, 2001; Pärli 2003), wobei diese Fachartikel erst nach dem Rückgabetermin der Umfrage publiziert wurden, d.h. den Sozialarbeitenden nicht bekannt waren.
- d) **Methodische (und berufsethische) Grundsätze werden durch die Einforderung von Gegenleistungen in den Augen der Mehrheit der Sozialarbeitenden nicht verletzt**
Über 2/3 der Antwortenden sehen auch keinen Widerspruch zu methodischen Grundsätzen, wenn sie von SozialhilfeempfängerInnen die Teilnahme an Integrationsprogrammen als Gegenleistung einverlangen. Jede/r sechste Sozialarbeitende wendet sich jedoch aus methodischen Gründen gegen die Einforderung von Gegenleistung. Zusammen mit den unentschiedenen SozialarbeiterInnen (Mittelwert Null) ergeben sich doch 31,4% der Befragten, welche die entsprechende Übereinstimmung von methodischen Grundsätzen und Einforderung von Gegenleistungen nicht bejahen können. Praktisch identisch sind die Antworten auf die gleiche Frage im Hinblick auf die Übereinstimmung mit berufsethischen Grundsätzen
- e) **Alleinstehende KlientInnen ohne eindeutige psychische oder körperliche Behinderung sollen Gegenleistungen erbringen**
Es erstaunt daher wenig, dass kaum Einwände gegen die Einforderung von beschränkten Gegenleistungen, z.B. in Form von stundenweisem Arbeitseinsatz, erfolgen. Fast 90% der Befragten stimmen einer solchen Aussage zu. Alleinstehende SozialhilfeempfängerInnen ohne offensichtliche Behinderung sind daher auch aus Sicht der Sozialarbeitenden offensichtlich nicht berechtigt, materielle Hilfe ohne Gegenleistung zu erhalten. Die Fragestellung lässt jedoch offen, wieweit diese Soll-Formulierung in die Praxis umgesetzt wird, zumal geeignete Einsatzplätze weitgehend fehlen bzw. das Bild des Klienten „ohne eindeutige psychische oder körperliche Behinderung“ einen konstruierten Idealtypus – ähnlich zu jenem des „Sozialschmarotzers“ oder anderer pauschaler Zuschreibungen im Rahmen des öffentlichen Diskurses um die Sozialhilfe – darstellt.
- f) **Mehrheitliche Zustimmung zur Pflicht zu einer vollen Arbeitstätigkeit oder der Beginn einer Therapie**
Etwas weniger ausgeprägt ist die Zustimmung zur Pflicht zu einer vollen Arbeitstätigkeit oder der Aufnahme einer (Sucht)Therapie, wobei auch hier über 70% der Sozialarbeitenden einer solchen Verpflichtung gegenüber positiv eingestellt sind. Lediglich 10% der Befragten stellen sich gegen eine solche Verpflichtung, der Rest ist unentschieden. Wiederum ist hier anzufügen, dass die Fragestellung auf idealtypischen Kategorien beruht, indem sie unterstellt, dass die Alternativen Arbeitstätigkeit oder Therapie tatsächlich existieren, d.h. die betroffene Person dazu in der Lage wäre, was in der Praxis oft nicht (oder noch nicht) der Fall ist. Es gehört zudem zur professionellen Methodik der sozialarbeiterischen Beratung, dass der Einstieg in solche Programme nicht überstürzt erfolgen kann, sondern erst nach einem umfassenden Abklärungs-, Beratungs- und Motivationsprozess erfolgsversprechend ist. Da diese Prozesse oft²²⁶ mehrere Monate in Anspruch nehmen, entsteht bei den Behörden oder der Öffentlichkeit oft der unberechtigte Eindruck, Sozialarbeitende würden zu wenig auf eine Integration hinarbeiten.

²²⁶ Verursacht durch fehlende Einsatz- und Therapiemöglichkeiten, durch die hohen Fallbelastungen der Sozialarbeitenden, welche wiederum lange Abklärungs- und Vorbereitungsphasen nach sich ziehen sowie durch meist erforderliche Kostengutsprachen der Behörden oder Sozialdienstleitungen.

- g) **Mehrheitliche Zustimmung zu entsprechenden materiellen Anreizen**
 Knapp 60% der Befragten unterstützen den Einsatz von materiellen Anreizen zur Aufnahme der oben erwähnten Integrationsmassnahmen z.B. in Form von Bonuszahlungen, wie sie in einzelnen Kantonen möglich sind oder (wie z.B. im Kanton Bern) via den SKOS-Richtlinien empfohlen werden. Dadurch zeigt sich bei den übrigen Antworten doch eine gewisse Skepsis gegenüber dem System eines „pekuniären Anreizes“, welcher im Konflikt zum Grundsatz der Förderung der Eigenmotivation durch Beratung und gemeinsame Erarbeitung von Zielen steht, zumal die Nichtgewährung eines entsprechenden Anreizes auch als Sanktion verstanden werden kann.
- h) **Verbreitete Skepsis gegenüber dem Einsatz eines „gewissen Druckes“ zum Einstieg in Integrationsmassnahmen**
 Lediglich eine Minderheit von Sozialarbeitenden stimmt der Notwendigkeit eines gewissen Druckes gegenüber SozialhilfeempfängerInnen zu, damit diese Integrationsmassnahmen beginnen. Nur 38,5% der Antwortenden befürworten einen solchen Druck, währenddem 47,1% eine solche Druckausübung weder unterstützen noch verwerfen wollen (Mittelwert Null). Lediglich 14,3% der Befragten wenden sich gegen eine solche Druckausübung, wobei sich nur eine einzige Person stark (d.h. mit starker Ablehnung mit dem Wert -2) gegen den Einsatz eines solchen Druckes wehrt. Trotz der Unentschiedenheit vieler Antwortender ergibt sich daraus eine relative kleine Standardabweichung von 0.899, welche durch das praktisch vollständige Fehlen von „starker Zustimmung“ und „starker Ablehnung“ zu dieser heiklen Frage verursacht ist. Es kann deshalb zumindest die Aussage gemacht werden, dass eine verbreitete Skepsis – oder zumindest Unsicherheit – über den Sinn der Anwendung von Druck besteht.
- i) **Knapp die Hälfte der Antwortenden gibt Erwartungshaltungen zur verstärkten Integration/Arbeitsfähigkeit an SozialhilfeempfängerInnen weiter**
 Nach der oben erwähnten Skepsis gegenüber dem Einsatz von Druckmitteln erstaunt es bei dieser Frage, dass praktisch die Hälfte der Antwortenden (47%) keine Probleme sieht, Erwartungshaltungen von Sozialhilfebehörden zur verstärkten Integration/Arbeitsfähigkeit explizit (d.h. unfiltriert) an die KlientInnen weiterzugeben. Ein Viertel der Antwortenden will sich zu dieser Frage weder zustimmend noch ablehnend äussern, währenddem 27% eine solche Weitergabe von Behördenerwartungen ablehnen. Praktisch identische Antworten ergeben sich auf die analoge Frage, ob entsprechende Erwartungshaltungen implizit (d.h. unbewusst oder verkläusaliert) an die KlientInnen weitergegeben werden.
- j) **Mehrheitlich ungenügende Wahlmöglichkeiten für Integrationsprogramme**
 Fast die Hälfte der Antwortenden gibt an, dass in ihrer Gemeinde keine oder ungenügende Wahlmöglichkeiten bei den Integrationsprogrammen bestehen. Andererseits bestehen in rund 40% der Gemeinden (bzw. bei 40% der Antwortenden) genügende Wahlmöglichkeiten (25% jedoch nur mit Ablehnung -1, was auf teilweise bestehende Wahlmöglichkeiten hindeutet).
- k) **Kürzungen oder Einstellungen von Sozialhilfeleistungen erfolgen nur bei unrechtmässigem Bezug oder bei schwerem Selbstverschulden**
 Fast 80% der Antwortenden bejahen die Aussage, Einstellungen und Kürzungen von Sozialhilfeleistungen sollen sich auf Fälle von unrechtmässigem Bezug sowie von schwerem Selbstverschulden beschränken. Lediglich 13% befürworten eine repressivere Praxis, welche auch bei leichtem Verschulden (z.B. Abbruch eines Integrationsprogrammes aus persönlicher Überforderung) entsprechende Kürzungen oder Einstellungen vorsieht. Über 70% der Antwortenden verwehren sich auch gegen Kürzungen von Sozialhilfeleistungen für Familienangehörige, d.h. sie würden die Kürzungen auf den Budgetanteil der fehlbaren Person beschränken²²⁷. Verschiedene Kommentare weisen jedoch darauf hin, dass dies in der Praxis sehr schwierig ist, zumal meist der ganze Budgetbetrag an die haushaltsführende Person (d.h. meist die zum Integrationsprogramm angehaltene Person) ausbezahlt wird.

²²⁷ In den seit der letzten Revision im Jahr 2005 geltenden SKOS-Richtlinien (SKOS, 2005) sind Sanktionen und Kürzungen explizit vorgesehen. Diese können bis zu 15% des Grundbedarfes ausmachen, unabhängig von der Grösse und Zusammensetzung des Haushaltes.

- l) **Materielle Anreize müssten höher sein, um einen wirklichen Motivationseffekt zu erzielen**
Knapp 60% der Antwortenden befürworten die Aussage, dass die materiellen Anreize bedeutend höher sein müssten, um einen wirklichen Motivationseffekt zu erzielen. Sie befürworten damit auch die Aussage, dass der Betrag über die bisherige Bandbreite von Fr. 100.— bis Fr. 250.—²²⁸ hinausgehen muss, um motivationswirksam zu sein. Lediglich 1/6 der Antwortenden stellt sich gegen diese Aussage.

Fazit:

Auffallend ist, dass die Zustimmungquote zum Grundsatz von Leistung und Gegenleistung höher ist als jene zur Einforderung eines (existenzsichernden) sozialen Existenzminimums. Die zur Verfügung stehenden Integrationsprogramme bzw. die einsetzbaren Anreize zum Einstieg in ein solches Programm werden von einem beträchtlichen Teil der Antwortenden als ungenügend betrachtet. Nicht erfragt wurde der Zusammenhang von Erfolg der Integrationsbemühungen und der Höhe des Fall- und Kostendruckes, da eine solche Fragestellung als Suggestivfrage empfunden werden könnte. Einen Einblick in den Umgang mit dieser Konstellation geben Kommentare, die Sozialarbeitende Ende 2004 auf einem Internet-Diskussionsforum²²⁹ abgaben, in dem die starke Zunahme der Fallzahlen im Jahr 2004 kommentiert wurden: „Selber auf einem Sozialamt tätig kann ich aus Erfahrung sagen, dass hohe Fallzahlen, enormer Kostendruck und eine teilweise kühle politische Brise soziale Integration sehr erschweren. Aber auf keinen Fall findet diese nicht mehr statt. Es gilt verstärkt mit unkonventionellem und klugem Vorgehen Integration stattfinden zu lassen. Das erfordert Fachwissen, Flexibilität und manchmal einfach viel Geduld und Nerven. Trotzdem oder vielleicht gerade deshalb hatte ich aber noch nie einen interessanteren, spannenderen und herausfordernden Job als diesen“. Auf die Berichtigung eines anderen Forumsteilnehmers, die entsprechende Pressemitteilung auf der Website gehe davon aus, dass „nachhaltige Sozialarbeit teilweise nicht mehr möglich ist“, antwortet die gleiche Person: „Da gebe ich Pitt doch total recht. Der Spardruck wirkt sich auf Zeitressourcen genau so aus, wie auf kostenintensivere aber sehr gute Lösungen. Hier glaube ich setzt unter anderem auch die sozialpolitische Verantwortung Sozialer Arbeit an, mit Vorstössen zu verdeutlichen, dass Sparen alleine nicht die einzige Lösung sein kann. Diesbezüglich bin ich auch der festen Überzeugung, dass Sparen zu mittel- und langfristigen Mehrkosten und sozialen Schicksalen führen kann...“

6.7.3 Fragengruppe 3: Erscheinungsformen von sozialer Kontrolle und möglicher Stigmatisierung von SozialhilfeempfängerInnen im Gemeinwesen

In welcher Form drücken sich soziale Kontrolle und mögliche Stigmatisierung von SozialhilfeempfängerInnen im Gemeinwesen aus? (Frage 3)

- a) **Sozialarbeitende sind mehrheitlich überzeugt, dass der Bezug von Sozialhilfe im Gemeinwesen nicht bekannt ist**
56% der Befragten äussern ihre teilweise oder vollständige Überzeugung, dass in ihrer Gemeinde nicht bekannt ist, wer Sozialhilfe bezieht. Auf der anderen Seite gehen über 20% der Antwortenden davon aus, dass in ihrer Gemeinde bekannt ist, wer Sozialhilfe bezieht. Bei diesen Antworten handelt es sich vorwiegend um Sozialarbeitende aus mittleren und kleinen Gemeinden. Zusammen mit dem Anteil von Personen, welche den Mittelwert null ankreuzten, ergibt sich unter den antwortenden Sozialarbeitenden fast eine Hälfte, die Zweifel an der Anonymität des Sozialhilfebezuges äussern.
- b) **Die behördliche Schweigepflicht wird konsequent eingehalten**
Lediglich 8,5% der Antwortenden glauben, dass es die Behörden selbst sind, welche die Schweigepflicht verletzen und über den Bezug von Sozialhilfeleistungen Auskunft geben. 80% der Antwortenden sind in ihrer Gemeinde teilweise oder ganz überzeugt, dass die behördliche Schweigepflicht konsequent eingehalten wird (allerdings wird diese Einhaltung der Schweigepflicht teilweise auch differenziert betrachtet, wie der folgende Kommentar aufzeigt: „Die behördliche Schweigepflicht wird eingehalten – aber totale Anonymität kann nicht gewährleistet werden. Es ist innerhalb der Gemeindeverwaltung ersichtlich, wer sich am Schalter der Sozialdienste meldet. Die Finanzverwaltung weiss, an wen Sozialhilfe über-

²²⁸ Zwischenzeitlich kann die seit 2005 mögliche „Integrationszulage“ bis zu Fr. 850.— pro Monat betragen, wobei in der Praxis Integrationszulagen von Fr. 100.— bis Fr. 200.— klar überwiegen (vgl. Avenir Social, 2007).

²²⁹ Newsblog Soziale Arbeit unter: <http://sonews.ch/news/2004/12/06/sozialhilfe/#more-807>, abgerufen am 12.1.2005.

wiesen wird. Wegen Dorfcharakter kennt man sich häufig, etc.“ (Nr. 11). Die Erklärung für den signifikanten Unterschied zu den Antworten der ersten Frage ergibt sich, weil häufig die SozialhilfeempfängerInnen selber oder durch diese eingeweihte Drittpersonen entsprechende Informationen verbreiten, ohne dass dabei eine Schweigepflicht verletzt wird²³⁰.

- c) **Gleichbehandlung von SozialhilfeempfängerInnen mit übrigen BürgerInnen ist gewährleistet**
Über 70% der Antwortenden sind überzeugt, dass in ihrer Gemeinde die SozialhilfeempfängerInnen durch die allgemeinen Behörden (Gemeindeverwaltung, Polizei, Schule) gleich behandelt werden wie die übrigen BürgerInnen. Nur gerade 5,6% der Antwortenden sind der Meinung, dass die SozialhilfeempfängerInnen ungleich behandelt werden. Allerdings deuten die rund 25% unentschlossenen Antworten darauf hin, dass in dieser Frage auch gewissen Zweifel bestehen.
- d) **Uneinheitlicher Druck auf Sozialdienste, die Zahl und Ausgaben der Sozialhilfe gesamthaft zu reduzieren**
Eine praktisch gleiche Zahl von Antwortenden befürwortet (42%) bzw. bestreitet (37%) die Aussage, dass ein wachsender Druck gegenüber den Sozialdiensten feststellbar ist, die Zahl und Ausgaben der Sozialhilfe gesamthaft zu reduzieren. Ein Fünftel der Antwortenden kann zu dieser Frage nur mit dem Mittelwert Null Stellung nehmen. Vollkommen unentschieden (Mean 0.00) ist die Antwort zu der anschliessenden Frage, ob ein wachsender Druck festzustellen ist, die SozialhilfeempfängerInnen in möglichst kurzer Zeit aus der Sozialhilfe abzulösen. Nur knapp ablehnend (Mean -0.37) sind zudem die Antworten zur Frage, ob ein wachsender Druck hin zu einer Reduktion der Kosten pro Fall festzustellen ist.
- e) **Mögliche erhöhte Stigmatisierung von Familien oder Alleinerziehenden unter dem Sozialhilfebezug**
40% der Sozialarbeitenden sind teilweise oder ganz überzeugt, dass Familien nicht stärker unter mit dem Sozialhilfebezug verbundenen möglichen psychischen Problemen (mangelndes Selbstwertgefühl, fehlende gesellschaftliche Anerkennung, etc.) leiden als Einzelpersonen. 30% der Antwortenden bejahen jedoch teilweise oder ganz die entsprechende Frage, 20% können/wollen sich dazu nicht äussern (Mittelwert null). Ähnlich sind die Antworten zur analogen Frage betr. alleinerziehenden Personen, wobei sich hier zustimmende und ablehnende Äusserungen exakt die Waage halten.
- f) **Keine markante Zunahme des sozialen Druckes auf die SozialhilfeempfängerInnen durch die Behörden**
Eine Mehrheit der Antwortenden lehnt die Aussage teilweise (40%) oder ganz (16%) ab, dass sich KlientInnen über zunehmende behördliche Erwartungshaltungen und damit verbundenen sozialen Druck beschweren. Nur 20% der Antwortenden bejahen die entsprechende Frage teilweise oder ganz. Trotzdem sind 40% der Antwortenden in der nachfolgenden Frage der Meinung, dass der zunehmende soziale und politische Druck dazu führt, dass sich trotz grundsätzlicher Anspruchsberechtigung viele KlientInnen nicht auf dem Sozialdienst melden, Sozialhilfeanträge zurückziehen oder Unterstützungen einstellen lassen (53% lehnen jedoch die entsprechende Aussage teilweise oder ganz ab).
- g) **Kein Anstieg der Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe**
Eine klare Mehrheit der Antwortenden (61%) lehnt die Aussage ganz oder teilweise ab, dass die Nichtbezugsquote (Dunkelziffer) der sozialhilfeberechtigten Personen in ihrer Gemeinde in den letzten Jahren angestiegen ist. 27% können oder wollen sich dazu nicht äussern (Mittelwert Null), währenddem lediglich 12% von einer entsprechenden Zunahme teilweise oder ganz überzeugt sind. Diese subjektive Einschätzung aus der Sicht der Sozialarbeitenden überrascht angesichts der klaren Zunahme der Fallzahlen in der Sozialhilfe nicht, entbehrt jedoch zurzeit einer wissenschaftlichen Grundlage. So ist zwar seit 2000 ein bescheidener Rückgang der Armutsquote verbunden mit einem beträchtlichen Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe in der Schweiz feststellbar (NZZ 5.7.2004). Es besteht jedoch keine nachweisbare Korrelation im Sinne einer vermehrten Inanspruchnahme der Sozialhilfe²³¹.

²³⁰ Dies unter der selbstverständlichen Annahme, dass es nicht die Sozialarbeitenden selber sind, welche die Informationen über die Identität der Sozialhilfebeziehenden weitergeben. Letzteres kann gerade im Zusammenhang mit Integrationsbemühungen auch unabsichtlich bzw. in durchaus guter Absicht erfolgen.

²³¹ Wichtigere Ursachen der Zunahme der Fallzahlen und -kosten sind vielmehr bei den Sozialversicherungen zu finden, wo in den letzten Jahren teilweise ein beträchtlicher Leistungsabbau erfolgte, der von der Sozialhilfe aufgefangen werden

6.7.4 Fragengruppe 4: Einflussfaktoren der Entscheidungsprozesse in der Sozialhilfepraxis

Welche gesellschaftlichen Interessen und Konstellationen beeinflussen nach Ihrer persönlichen Überzeugung die Sozialhilfepraxis am stärksten? (Frage 4)

Die entsprechenden Antworten zu dieser Frage können in der Reihenfolge der durchschnittlichen Zustimmung bzw. Ablehnung wie folgt dargestellt werden:

1. Das allgemeine sozialpolitische Klima in der Schweiz	+1.13 Zustimmung
2. Der Zustand des öffentlichen Finanzhaushaltes	+1.04 Zustimmung
3. Die personelle Konstellation und Dynamik in der SH-Behörde (unabhängig allfälliger Parteizugehörigkeit)	+0.99 Zustimmung
4. Die allgemeine Wirtschaftslage	+0.94 Zustimmung
5. Die Parteienzusammensetzung im kantonalen Parlament	+0.59 Zustimmung
6. Die politische Zusammensetzung der Sozialhilfebehörde	+0.54 Zustimmung
7. Der Einfluss von wirtschaftlichen Kreisen (z.B. Arbeitgeberverband)	+0.29 Zustimmung
8. Die politische Zusammensetzung des Gemeinderates	+0.22 Zustimmung
9. Die Stagnation/Schwäche der SP auf nationaler Ebene	+0.12 Zustimmung
10. Die Wahlgewinne der SVP auf nationaler Ebene	+0.03 Zustimmung
11. Die Schwäche der Zentrumsparteien auf nationaler Ebene	-0.03 Ablehnung
12. Die nationalen Medien (TV, Boulevard- und Sonntagszeitungen, etc.)	-0.06 Ablehnung
13. Der Einfluss von anderen Fach- und Interessenverbänden	-0.11 Ablehnung
14. Der Einfluss von Berufsverbänden (z.B. SBS) und Gewerkschaften (z.B. VPOD)	-0.22 Ablehnung
15. Die politische Zusammensetzung des Gemeindeparlamentes/der -versammlung	-0.25 Ablehnung
16. Die Steuerbelastung von mittelständigen Personen und Familien	-0.36 Ablehnung
17. Lokale und regionale Medien inkl. Tagespresse/Lokalradios	-0.50 Ablehnung
18. Die Höhe des Steuerfusses in der Gemeinde	-0.57 Ablehnung

Die klare Abstufung der entsprechenden Antworten von einer gesamthaften relativen starken Zustimmung von +1.13 (Mean) bis hin zur Verneinung des Einflusses des Steuerfusses der jeweiligen Gemeinde auf die Sozialhilfepraxis ist auffallend. Allerdings spielen fiskalpolitische Einflüsse trotzdem eine starke Rolle, was sich im Rang 2 des öffentlichen Finanzhaushaltes zeigt. Bemerkenswert ist, dass in den Augen der Sozialarbeitenden die Berufsverbände und Gewerkschaften auf die Sozialhilfepraxis einen äusserst schwachen Einfluss ausüben können, obwohl die meisten der Antwortenden (s. Kap. 6.5) selbst in diesen Verbänden organisiert ist. Diese Einschätzung wird durch folgende Aussage einer Sozialarbeiterin erhärtet, die selber den Einfluss ihrer Berufsverbände (sie ist sowohl im SBS wie auch im VPOD organisiert) als gering ankreuzte: *„Es ist schwierig zu beurteilen, welche gesellschaftliche Interessen/Konstellationen genau was bewirken. Es ist ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren. Die politische Zusammensetzung der Sozialhilfebehörde sollte ab Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes im Kanton Bern, d.h. ab 2002, eigentlich keinen wesentlichen Einfluss mehr haben. Mindestens im Kanton Bern werden die SKOS-Richtlinien anerkannt und müssen von allen Gemeinden (gesetzlich verordnet) angewandt werden – trotz schlechter Wirtschaftslage“* (Nr. 11).

Die Annahme einer starken Einflussnahme durch politische und fiskalpolitische Faktoren auf die Sozialhilfepraxis ist durch obige Antworten sicherlich teilweise bestätigt, zumal die Akteure ausserhalb der formalen Politik (Gemeinderat, Sozialhilfebehörde, kantonales Parlament, Gemeindeparlament) kaum einen Einfluss auf die Sozialhilfepolitik auszuüben scheinen. Weder die nationalen Medien noch die grossen Parteien haben einen entscheidenden Einfluss auf die jeweilige Sozialhilfepraxis, was sicherlich teilweise durch die stark kommunal ausgerichtete Organisation zurückzuführen ist. Es sei hier die Vermutung erlaubt, dass zumindest im Zeitraum 2005 bis 2007 die entsprechende Einschätzung der Rolle der Medien anders ausfallen würde, nachdem einige Fälle angeblichen Sozialhilfemissbrauches für grosse Aufregung sorgten (siehe z.B. „der Bund“ vom 4.8.2007; vgl. auch Kap. 7).

musste. Zudem erfolgt die Zunahme der Fallzahlen in der Sozialhilfe teilweise azyklisch bzw. mit einigen Jahren Verzögerung auf wirtschaftliche Einbrüche.

Noch überraschender ist sicherlich die durch die Sozialarbeitenden festgestellte eingeschränkte Möglichkeit der Verbände (Fach- und Interessenverbände wie die SKOS, jedoch vor allem die Berufsverbände wie dem SBS²³²), in der Sozialhilfepraxis mitreden zu können bzw. entsprechende politische Entscheide zu beeinflussen. Konkrete politische Auseinandersetzungen zeigen jedoch auf, dass diese Selbsteinschätzung realistisch ist: So wurde im Juni 2003 trotz einer medienwirksamen Kampagne des SBS dem Grossen Rat des Kantons Bern eine Motion überwiesen, die eine generelle Infragestellung der Gewährung des Grundbedarfs II verlangt, indem dieser erst nach einer gewissen Unterstützungszeit gewährt wird, in der die Sozialhilfeempfangende Person „bewiesen“ hat, dass sie sich um eine Veränderung der eigenen Situation hin zu einer möglichst baldigen Sozialhilfeunabhängigkeit bemüht (Berner Zeitung, 27.2.2004). Zwischenzeitlich wurde der Grundbedarf II im Rahmen der neuesten SKOS-Richtlinien (SKOS, 2005) gänzlich abgeschafft.

6.8 Folgerungen aus der Befragung der Sozialarbeitenden

Die sehr weitgehende Annahme, dass Sozialarbeitende selber Akteure einer weitgehenden sozialen Kontrolle sind und durch die Internalisierung von politischen bzw. ökonomischen Erwartungen eine restriktive, ausschliessende oder gar stigmatisierende Sozialhilfepraxis anwenden, lässt sich aufgrund der Resultate der Umfrage nicht erhärten. Im Gegenteil: Die Sozialarbeitenden auf den öffentlichen Sozialdiensten scheinen zu einem sehr hohen Grad ihrem eigenen Berufskodex verpflichtet zu sein.

Allerdings sind viele der Sozialarbeitenden offenbar nicht bereit oder in der Lage, sich sozialpolitisch über die professionelle Tätigkeit in ihrem Dienst hinaus stärker zu engagieren und betrachten den Einfluss der eigenen Verbände – trotz eines im Quervergleich zu anderen Branchen sehr hohen gewerkschaftlichen ²³³Organisationsgrades von fast 75%²³⁴ – als sehr gering. Gleichzeitig verspüren die Sozialarbeitenden einen beträchtlichen Druck, die Ausgaben der Sozialhilfe zu reduzieren, ohne dies jedoch mit einer allgemein ablehnenden Haltung gegenüber SozialhilfeempfängerInnen seitens der Behörden gleichsetzen zu wollen. Allgemein ist aus den Aussagen der Sozialarbeitenden eine sehr differenzierte und sachliche Einschätzung ihrer Arbeitssituation abzulesen, welche auf wenig akute Konflikte schliessen lässt:

„Zwang bringt in den seltensten Fällen den gewünschten Erfolg; besser Motivations- und Überzeugungsarbeit leisten (...) Vereinzelt gibt es tatsächlich Personen, die erst auf Druck reagieren (eher die Ausnahme!)“ (Nr. 3)

„Rein psychologisch betrachtet ist nach unserer Meinung der eigene Verdienst die Motivation für ein Integrationsprogramm. Bonuszahlungen verhindern die materielle Abhängigkeit vom Sozialdienst nicht“ (Nr. 4)

„Es kommt darauf an, wie man diese Forderung (die Einforderung von Gegenleistung, d. Verf.) durchsetzt. Für mich darf es nicht darum gehen, dass man diese Pflicht um jeden Preis durchsetzt. Die KlientInnen sollen in erster Linie motiviert werden, d.h. keine Zwangsmassnahmen“ (...) Viele beklagen sich darüber, dass SKOS-Richtlinien zu tief seien. Auch wenn zusätzlich Erwerbsunkosten berücksichtigt werden, ist das für viele keine Motivation, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. KlientInnen beklagen sich häufig nicht offen, sondern ‚boykottieren‘ Massnahmen, leisten eine Art ‚passiven Widerstand‘, wenn von ihnen ein bestimmtes Verhalten gefordert wird“ (Nr. 11)

„(das gesetzliche Einfordern von Sozialhilfeleistungen, d. Verf.) macht methodisch keinen Sinn; mit soviel Zwang und Druck ist letztlich nichts zu erreichen als energieraubende Machtkämpfe (...) Therapie kann wohl kaum verordnet werden; allenfalls kann die Auflage gemacht werden, sich zumindest einmal eine Einrichtung anzuschauen, ein Beratungsangebot zu prüfen o.ä.“ (Nr. 51)

„Druck im finanziellen Bereich (Kürzungen) ist oft kontraproduktiv“ ((Nr. 52)

„Es kann niemand zur vollen Erwerbstätigkeit gezwungen werden. Existenzminimum muss trotzdem gewährt werden (Sucht). Therapie ohne Motivation (zwangsweise) bringt nichts. (Druckausübung auf SozialhilfebezügerInnen, d. Verf.) nur in Ausnahmefällen, viel wichtiger ist positive Unterstützung in Integrationsbemühungen, auch wenn es nur kleine Schritte sind (...) Motivation kann nicht nur über Geld erreicht werden. Oft ist Integration an sich die grosse Motivation“ (Nr. 104).

²³² Seit 2005 Berufsverband Avenir Social.

²³³ Vom Berufsverband als gewerkschaftliche Organisation kann gesprochen werden, zumal Avenir Social seit einigen Jahren Mitglied des Schweiz. Gewerkschaftsbundes ist.

²³⁴ Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Schweiz betrug im Jahr 2002 25.5 % (Quelle: Pressemitteilung des Schweiz. Gewerkschaftsbundes vom 29.8.2003).

Es lässt jedoch aufhorchen, dass die Hälfte der Befragten keine Probleme hat, Erwartungshaltungen seitens der Behörden an die Sozialhilfe-Empfängerinnen weiter zu leiten und diese damit sozialer Kontrolle in einer beträchtlichen Masse auszusetzen. Damit wird das noch vor einigen Jahren in der Sozialen Arbeit scheinbar unbestrittene Recht auf Selbstbestimmung von KlientInnen stark eingeschränkt. Verbunden mit dem in der Umfrage bestätigten Umstand, dass die auf Gemeindeebene vorhandenen Integrationsprogramme mehrheitlich ungenügende Wahlmöglichkeiten zulassen, ergeben sich dadurch tatsächlich Anhaltspunkte für die Existenz von Formen einer Zwangsintegration bzw. sozialer Disziplinierung. Ob das ganze Paket der angewendeten Massnahmen (Integrationsmassnahmen im Sinne der eingeforderten Gegenleistungen inkl. dazugehöriger Anreize und Sanktionen) den beanspruchten Erfolg zeitigen, ist höchst unwahrscheinlich. Maeder & Nadai (2004) haben bereits aufgezeigt, dass Sanktionen in der öffentlichen Sozialhilfe ihren angestrebten Zweck einer positiven, integrationsfreudigeren Verhaltensänderung von KlientInnen verfehlen bzw. das dafür erforderliche Vertrauensverhältnis zerstören. Dies wird auch aus den obigen Kommentaren einzelner Sozialarbeitender deutlich.

Gestützt auf diese übereinstimmende Einschätzung sei an dieser Stelle bereits eine wichtige Schlussfolgerung erlaubt: Gegenleistungen mit Zwangscharakter – und als solche werden diese durch die Betroffenen empfunden, sobald sie ihnen von Behördenseite auferlegt werden – erhalten ebenfalls Sanktionscharakter und führen letztlich zu einer abnehmenden Bereitschaft der KlientInnen zu Mitwirkung bzw. Übernahme von Selbstverantwortung in der Erreichung der vereinbarten Ziele.

Sozialarbeitende lassen sich zudem – dies lässt sich aus den Antworten der grossen Mehrheit der Sozialarbeitenden schliessen – nicht für repressive, stigmatisierende oder andere politisch verbrämte Teilziele in der Beratungs- und Unterstützungspraxis missbrauchen. Sie übernehmen und tradieren aber gleichzeitig relativ unfiltriert Erwartungshaltungen über das Ausmass und die Richtung der sozialen bzw. beruflichen Integrationsmassnahmen, ohne diese genügend zu individualisieren. Dieser Mangel an individueller Zielsetzung ist sicherlich durch die hohe Arbeitsbelastung²³⁵, gleichzeitig aber auch durch die ungenügenden Wahlmöglichkeiten bei den vorhandenen sozialen Integrationsmassnahmen bedingt.

Das System eines kantonalen Pools von Integrationsmassnahmen und –ideen (viele davon ausschliesslich auf die Bedürfnisse einer einzelnen Person ausgerichtet), wie es der Kanton Fribourg seit dem Jahr 2000 kennt, könnte diesem Mangel teilweise entgegenkommen. Anstelle eines komplexen administrativen Überbaus wäre es aber wichtiger, den Sozialarbeitenden nicht nur grössere Freiheit in der Ausgestaltung der Zielvereinbarungen mit den KlientInnen, sondern auch einem ungebundenen Ressourcenpool (Finanzen, evtl. auch ausgelagerte Beratungsressourcen) zur Umsetzung dieser Ziele zur Verfügung zu stellen.

Solange aber das offizielle Ziel der Sozialhilfeberatung und -unterstützung in der möglichst schnellen Ablösung der KlientInnen liegt, sind solche längerfristige „Investitionen“ in die soziale Integration widersprüchlich und damit wohl nur in Ausnahmefällen erfolgreich. Diesen Widerspruch gilt es zu lösen, indem die Sozialhilfe eine langfristige Perspektive verbunden mit genügenden (wenn auch naturgemäss immer knappen) Ressourcen erhält.

In der Einforderung solcher Ressourcen sich auch Vergleiche mit anderen Berufsgruppen zulässig. Niemand käme auf die Idee, einem Arzt vorzuschreiben, dass er mit einer möglichst kurzen Behandlungsdauer möglichst viele Kranken wieder arbeitsfähig macht. So wie der Arzt in gewissen Fällen zusätzliche Spezialisten, Therapien, Medikamente oder weitere Untersuchungen veranlasst, wäre es auch den Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe zu wünschen, dass sie im Bedarfsfalle längerdauernde und intensive Unterstützungsformen einsetzen könnten, ohne einen unmittelbaren Behandlungserfolg nachweisen zu müssen. So wie der Arzt seine Aufgabe als erfüllt und sinnvoll betrachtet, wenn er beispielsweise einer Sterbenden die Schmerzen lindert, den Langzeitkranken stabilisiert und wieder Hoffnung gibt, oder mit einer einfachen Medikamentenverschreibung eine Person von einer Infektion heilt, so sind auch die Klientenkategorien und damit verbundenen Zielsetzungen für die Sozialarbeitenden sehr unterschiedlich.

²³⁵ Die Arbeitsbelastung der Sozialarbeitenden ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, jedoch unbestrittenerweise ein wichtiger Faktor für bestehende oder potenzielle Konflikte. Dies wird aus einzelnen Kommentaren deutlich: „Der zunehmende Arbeitsdruck ist eher auf den allgemeinen ‚Rechtfertigungsdruck‘ zurückzuführen, in Form von Statistiken, höherer Transparenz, u.ä.“ (Nr. 105).

Professionalität in der Sozialen Arbeit heisst dann eben, auf die spezielle, in jedem Fall einzigartige Situation der Klientin bzw. des Klienten Rücksicht zu nehmen und angepasste Interventionen vorzuschlagen. Solange diese Professionalität durch unzählige verwaltungstechnische Vorgaben seitens der Gemeinden (z.B. durch vorgegebene Produktehandbücher mit detaillierten Einzelvorschriften²³⁶), der Kantone und nationaler Institutionen (SKOS, Betreibungsämter etc.) vorgegeben ist, kann sich diese nur unvollständig entfalten. Diese zunehmende Technokratisierung begünstigt die verhängnisvolle Tendenz, dass sich gut ausgebildete Professionelle der Sozialen Arbeit aus dem Arbeitsfeld Sozialhilfe zurückziehen und dieses anderen, auf technisches Handeln ausgerichtete administrativen MitarbeiterInnen²³⁷ überlässt.

²³⁶ Solche Produktehandbücher und behördenspezifische Vorschriften umfassen u.a. sehr einschränkende Angaben zu Kleider- oder Fahrradanschaffungen, zulässigen Ferienauslagen für heimplatzierte Kinder, etc.

²³⁷ Siehe meine Ausführungen über *eligibility technicians* in Kap. 5.13.

7. Zur medialen Darstellung von Konflikten rund um die öffentliche Sozialhilfe

In den vorangegangenen Kapiteln habe ich wiederholt einzelne Konflikte und Auseinandersetzungen aufgrund ihrer medialen Wiedergabe in der Tagespresse dargestellt. Es stellt sich dabei die berechnigte Frage, wie ausgeprägt entsprechende öffentliche Diskurse sind bzw. wie sich diese über einen längeren Zeitraum entwickeln.

Als Methode wählte ich eine Sichtung von zwei grossen Tageszeitungen in zwei grossen Schweizer Städten, basierend auf einer Stichwortsuche in den entsprechenden Online-Ausgaben bzw. Online-Archiven.²³⁸ Die gewählten Stichworte umfassten „Sozialhilfe“, „Fürsorge“ und „Sozialdienst“. Aus der daraus resultierenden hohen Anzahl von Treffern wurden jene Artikel ausgewählt, welche eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Sozialhilfe oder mit der Sozialdiensttätigkeit als ganzes oder einzelne Sozialhilfeaspekte und Gruppen von (angeblichen) SozialhilfebezügerInnen zum Gegenstand hatten.²³⁹ Zudem beinhaltet die Liste der aufgeführten Beiträge nur Artikel über Geschehnisse und politische Auseinandersetzungen, die sich auf der kommunalen Ebene abspielten und bei denen offensichtliche Konfliktpotenziale zum Ausdruck kamen.

Die Auswahl der beiden Tageszeitungen beruhte v.a. auf Gründen des pragmatischen Vorgehens: So waren im Zeitraum der vorgenommenen Mediensichtung in beiden Städten ausgeprägte Auseinandersetzungen über die öffentliche Sozialhilfe im Gange, welche von den beiden Tageszeitungen umfassend wiedergegeben wurden. Auch verfügten beide Zeitungen zum Zeitpunkt der Sichtung über per Internet zugängliche, identische Stichwortsuchfunktionen. Die Auswertung der entsprechenden Artikel in den Tageszeitungen „der Bund“ in Bern und „Tages-Anzeiger“ in Zürich ergab für das gesamte Jahr 2000 eine hohe Zahl von Zeitungsartikeln, die sich mit Konflikten um die städtischen Sozialdienste bzw. mit der städtischen Sozialhilfepraxis beschäftigten:

Stadt Bern	„der Bund“ 1.1.2000 – 31.12.2000	Stadt Zürich	„Tages-Anzeiger“ 1.1.2000 – 31.12.2000
Datum	Titel	Datum	Titel
10.01.2000	Fürsorgeabhängige Zuzüger werden nicht abgeschreckt	19.01.2000	Schneller zurück in den Arbeitsmarkt ²⁴⁰
14.01.2000	Offensive gegen Bettler lanciert	24.02.2000	Monika Stocker ²⁴¹ spricht von „Übergreif“ ²⁴²
14.01.2000	Heute beginnt die Aktion gegen Bettelei	18.05.2000	Stocker's Sozialziele genehmigt
11.02.2000	Begert ²⁴³ hält unbeirrt am Grundbedarf II fest	27.06.2000	Maatwerk ²⁴⁴ vermittelt weiter
27.04.2000	Linke prangert „asoziale Praxis“ in Sozialdiensten an	05.07.2000	Dicke Luft im Sozialdepartement
28.04.2000	Wie die Stadt Bern Fürsorgebedürftige abwimmelt	08.07.2000	Absatzbewegung im Sozialamt
28.04.2000	Fürsorge muss zahlen	08.07.2000	Prominenter Abgang
16.05.2000	Vorwurf der „Armenjagd“ lastet auf Begert	10.07.2000	Zusatzkredit für Personalwerbung ²⁴⁵
15.05.2000	Haltlose Vorwürfe?	25.08.2000	„Erstaunlich hohe Fluktuationsrate“
19.05.2000	„Die SKOS-Richtlinien werden eingehalten“	26.08.2000	„Stocker ist gefordert wie noch nie“
07.06.2000	Wenn Verwaltungsmühlen zu grob mahlen	31.08.2000	Rüge für eine Abwesende
28.06.2000	Streit um Untersuchung gegen das Fürsorgeamt	06.09.2000	„Einen Marschhalt gibt es nicht“
29.08.2000	„Armenjagd“: Hubacher ²⁴⁶ entlastet Begert	27.09.2000	Stocker will Reformtempo drosseln
31.08.2000	Bernern ist das Verweilen in Bern untersagt ²⁴⁷	28.09.2000	Ablehnung SVP-Motion im Gemeinderat zum sofortigen Stopp des Projektes „Sozialzentren“
01.09.2000	155 Wegweisungen ²⁴⁸ : Verhältnismässigkeit gewahrt?	04.11.2000	Monika Stocker im Kreuzfeuer ihrer Kritiker
28.09.2000	Bern weist weg, Zürich hat „Troubleshooter“		
25.10.2000	Ein Jahr SEP ²⁴⁹ – und „Zwang ist kein Thema“		
20.12.2000	„In hohem Masse ungerecht“ ²⁵⁰		
Div. Daten	3 Leserbriefe zur Sozialhilfepraxis des Sozialdienstes	div. Daten	5 Leserbriefe zur Reform der Sozialdienste

Abb. 7.1.: Gegenüberstellung der themenrelevanten Beiträge im Jahr 2000 (eigene Darstellung)

²³⁸ Die entsprechenden Online-Archive können zwischenzeitlich nur noch mit einem Zusatzabonnement eingesehen werden, weshalb ich hier auf die Wiedergabe der einzelnen Website-Adressen verzichte.

²³⁹ Nicht erfasst wurden z.B. Pressemitteilungen über Beförderungen oder Rücktritten in Sozialdiensten oder andere allgemeine Verwaltungsmittelungen.

²⁴⁰ Arbeitsintegration von SozialhilfeempfängerInnen

²⁴¹ Ursula Begert, damalige Sozialdirektorin der Stadt Bern

²⁴² Konfliktsituation in der städtischen Sozialkommission

²⁴³ Sozialdirektorin der Stadt Bern

²⁴⁴ private Arbeitsvermittlungsgesellschaft für SozialhilfeempfängerInnen

²⁴⁵ wegen hohen Personalfuktuation u.a. im Sozialdepartement

²⁴⁶ Herr Hubacher war bis 30.11.2000 zuständiger Regierungstatthalter (Aufsichtsbehörde) für die Stadt Bern, der mit einer internen Untersuchung über die Vorwürfe der „Armenjagd“ im Sozialdienst der Stadt Bern beauftragt wurde.

²⁴⁷ Aufenthaltsverbot für randständige Personen auf öffentlichen Plätzen

²⁴⁸ Wegweisung aus der Stadt für Auswärtige, Zuweisung an Sozialdienst für StädtebewohnerInnen

²⁴⁹ SEP = Soziale Einsatzplätze (Arbeitsmassnahmen für SozialhilfeempfängerInnen)

²⁵⁰ Replik von Frau Begert gegenüber starker öffentlicher Kritik an Sozialhilfepraxis

Bei der Gegenüberstellung der Presseberichterstattung in den beiden Städten fällt auf, dass im beobachteten Zeitraum von 12 Monaten sowohl in Bern wie auch in Zürich zahlreiche hochschwellige und emotionalisierte Konflikte um die Sozialhilfepraxis in der Öffentlichkeit ausgetragen wurden. In beiden Städten waren die städtischen Parlamente stark in die Auseinandersetzungen einbezogen, in Bern zudem die Aufsichtsbehörden und das kantonale Verwaltungsgericht²⁵¹.

In der Stadt Bern drehten sich die Auseinandersetzungen um die Themen Workfare (Arbeitszwang für SozialhilfeempfängerInnen), Abschreckung von potenziellen sozialhilfeabhängigen ZuzügerInnen, Bettelei (bzw. Anrechnung von Betteleinkünften an das individuelle Sozialhilfebudget), Bemessung der Sozialhilfe, angemessene Behandlung von SozialhilfeempfängerInnen, Rechtssicherheit bei Sozialhilfebezug, Umgang mit randständigen Gruppen und Arbeitsbedingungen auf dem städtischen Sozialdienst. In Zürich dagegen standen Konflikte um die personelle Situation auf dem städtischen Sozialdienst (v.a. angesichts des Reformprojektes „Sozialzentren“) sowie um die Erfolgsbilanz der Arbeitsvermittlungsmassnahmen für SozialhilfeempfängerInnen im Zentrum des Interesses.

Ohne auf die Konflikte im einzelnen einzugehen, fällt es auf, wie in Bern verschiedenartige Spannungsfelder um die Sozialhilfepraxis des städtischen Sozialdienstes herum entstanden, die grundlegende ethische Fragen aufwerfen. In Zürich dagegen drehten sich die Konflikte vorwiegend um den Führungsstil und das Reformtempo im städtischen Sozialdienst, ohne dass es um die sozialpolitischen Ziele zwischen Stadt und sozialarbeiterischer Basis grössere Meinungsunterschiede gab.

Eine Weiterführung dieser Sichtung für das Jahr 2001 zeigt eine erstaunliche Veränderung der medialen Konfliktintensität in den beiden untersuchten Städten. Eine Analyse der Presseartikel im Zeitraum Januar – August 2001 ergab einen starken Rückgang der „konfliktintensiven“ Veröffentlichungen in der Stadt Zürich (keine einzige konfliktrelevante Veröffentlichung), währenddem über die Sozialdienste der Stadt Bern weiterhin auf ähnlichem Niveau wie im Jahr 2000 öffentlichkeitsrelevante Berichterstattungen erfolgten. Die entsprechenden Artikel erschienen chronologisch zu folgenden Themen: *„Fürsorgeabhängige Zuzüger werden nicht abgeschreckt“*, *„Sozialarbeitende prangern Begert erneut an“*, *„Begert-Kritiker zusehends isoliert“*, *„Fahrenden-Standplatz Buech: Sozialdienst überprüft Praxis“* (Anm. d. Verf.: Artikel zur Pressemitteilung des Sozialdienstes zum angeblichen Sozialhilfebezug von 80% aller Fahrenden auf dem Standplatz Buech), *„Buech droht zum Ghetto zu werden“*, *„Pedros Lopes' Kampf gegen Budget-Lücken“*, div. Leserbriefe zur Auseinandersetzung in der Stadt Bern sowie eine Reihe weiterer Artikel zur Praxis der Bemessung der Sozialhilfe auf kantonaler Ebene.

Auf eine standardisierte Weiterführung der Durchsicht der Tagespresse nach dem Jahr 2002 wurde in der vorliegenden Arbeit verzichtet. Anstelle einer systematischen Sichtung fand im Folgenden jedoch eine aufmerksame Verfolgung des tagespolitischen Umganges mit dem Thema Sozialhilfe in den einschlägigen Publikationen in der Tages- und Fachpresse statt. In beiden Städten führten verschiedene Ereignisse oder politische Vorstösse von ParlamentarierInnen immer wieder zu intensiven Debatten (teilweise verbunden mit zahlreichen Leserbriefen) zu einzelnen Aspekten der öffentlichen Sozialhilfe. So schlägt der Einsatz von Privatdetektiven zur Überwachung von vermeintlichen undeklarierten Erwerbstätigkeiten von SozialhilfeempfängerInnen immer wieder grosse Wellen (vgl. u.a., Berner Zeitung, 25.9.2001; Manouk, 2007). Währenddem der Berufsverband der Sozialarbeitenden meist mit Bestürzung und Protest auf dieses Vorgehen reagierte, äusserten die Verantwortlichen der Sozialdienste vereinzelt ausdrücklich Verständnis für ein solches Vorgehen. In einem der ersten bekannt gewordenen Fälle trat die Vorsteherin des Sozialdienstes der Stadt Bern mit der Bemerkung an die Öffentlichkeit, sie könne sich einen ähnlichen Einsatz in ihrer Gemeinde ebenfalls vorstellen²⁵². Selbst in der Fachpresse sind –

²⁵¹ Vgl. Kap. 6.7.4, in dem die Sozialarbeitenden in ihren Antworten den Einfluss der Medien und der kommunalen Parlamente als sehr gering, derjenige der kantonalen Parlamente dagegen als etwas wichtiger anschauten. Als eher wichtige Einflussfaktoren sehen die Sozialarbeitenden lediglich das fiskal- und sozialpolitische Klima sowie die personelle (nicht parteipolitische) Zusammensetzung der Sozialhilfebehörde an. Diese Einschätzung überrascht, da bereits zum Zeitpunkt der Befragung die in der medialen Sichtung dargestellten Konflikte bekannt waren. Es ist angesichts der in den letzten Jahren nochmals verstärkten öffentlichen Diskurse um die Sozialhilfe anzunehmen, dass die entsprechende Einschätzung im Jahr 2007 anders ausfallen würde.

²⁵² „Die Sozialdienste zu betrügen sei kein Kavaliersdelikt“, sagt Annemarie Lanker, Leiterin der Sozialdienste der Stadt Bern, „auch wenn dies tatsächlich öfter mal vorkomme. Sie findet es deshalb richtig, dass bei Verdacht ein Privatdetektiv zum Einsatz kommt“ (Der Bund, 26.9.2001, S. 23). Der Einsatz von Detektiven oder Inspektoren zur Vermeidung bzw. Sanktionierung von (angeblichem) Sozialhilfemissbrauch ist auch in anderen Gemeinden ein Thema. So verfügt die Ge-

wenn auch unter dem Thema „Tabubrüche“ – einzelne Beiträge erschienen, welche offen den Einsatz von Sozialdetektiven befürworten und gleichzeitig eine Einführung des in Deutschland bestehenden „Abstandgebotes“ zwischen Mindestlöhnen und sozialem Existenzminimum fordern (Kappeler, 2006). Auf der anderen Seite haben einige Gemeinden den Einsatz von Sozialdetektiven wieder rückgängig gemacht oder weigern sich aufgrund teilweiser schlechter Erfolgsquoten bzw. negativer Auswirkungen, solche überhaupt einzusetzen.²⁵³

Eine erneute öffentliche Auseinandersetzung erzeugte in den Jahren 2003 und 2004 der parlamentarische Vorstoss eines (in der Berner Vorortsgemeinde Köniz als Exekutivmitglied für die Sozialhilfe zuständigen) Kantonsparlamentariers zwecks grundsätzlicher Reduktion der Sozialhilfeunterstützung auf die Werte des Grundbedarfes.²⁵⁴ Weil der Grundbedarf II nicht mehr von Beginn weg gewährt wird, erhält die Berechnung der Sozialhilfeunterstützung den dauernden Charakter des Belohnens und Sanktionierens, indem die Sozialarbeitenden von Fall zu Fall entscheiden müssen, wer den höheren Ansatz verdient. Der entsprechende Vorstoss des SVP-Parlamentariers wurde trotz beträchtlicher Öffentlichkeitsarbeit des Berufsverbandes der Sozialarbeitenden²⁵⁵ in eine entsprechende Gesetzesanpassung umgewandelt. Zwischenzeitlich wurden auch die SKOS-Richtlinien gesamtschweizerisch entsprechend gekürzt²⁵⁶.

Die Intensität der Auseinandersetzungen um die öffentliche Sozialhilfe steigerte sich in den beiden untersuchten Städten nochmals beträchtlich in den Jahren 2006 und 2007, als einige Fälle von angeblichem oder nachgewiesenem Sozialhilfebetrug publik wurden.²⁵⁷

Aus einer inhaltlichen Analyse dieser Veröffentlichungen und der dahinter stehenden Konfliktsituationen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass verschiedenste Faktoren zu einer Zunahme von Konfliktfeldern in und um öffentliche Sozialdienste führen. Die konfliktbegünstigenden Ursachen können dabei in folgende Kategorien unterteilt werden:

- a) **Fiskalpolitische Konflikte:** Auseinandersetzungen um den Einsatz öffentlicher Mittel in der direkten Sozialhilfe (z.B. fiskalpolitische Interventionen zur Kürzung/Eindämmung von Sozialhilfeausgaben)
- b) **Sozialpolitische Konflikte:** Zielkonflikte um die sozialpolitische Ausrichtung der Sozialhilfe (Vermeidung von Sozialhilfemissbrauch versus Grundrecht auf soziale Existenzsicherung)
- c) **Ordnungspolitische Konflikte:** Konflikte um den Einsatz bzw. die Verweigerung/Kürzung der Sozialhilfe zur Erreichung ordnungspolitischer Ziele (z.B. Verbot der Bettelei, Wegweisungen von unerwünschten Personen aus der Innenstadt, Reduktion der hohen Fürsorgeabhängigkeit von Fahrenden, etc.)

meinde Emmen bei Luzern seit 2004 über einen Sozialinspektor, dessen Einsatz neben der „Verhinderung und Verringerung von Missbrauch im Sozialwesen“ auch die „Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in das Sozialwesen“ zum Ziel hat („Bund“ vom 21.10.2004). Aus dieser doppelten Zielsetzung wird klar, dass solche Tätigkeiten durchaus einen sozialen Kontrollcharakter besitzen. Auch wenn der Sozialinspektor „keine Polizeifunktion“ besitzt (d.h. weder Hausdurchsuchungen noch unangemeldete Hausbesuche vornehmen) soll, verändert der – bisher schweizweit einzigartige – Einsatz einer solchen von der Sozialhilfetätigkeit losgelösten Person den Charakter der Sozialhilfe in Richtung einer repressiven Funktion (der Stelleninhaber ist denn auch ausgebildeter Polizist und bisher als Kriminalbeamter tätig).

²⁵³ Der Sozialarbeiter und Stadtrat Hasim Sancar hat im Rahmen der entsprechenden Parlamentsverhandlungen in der Stadt Bern folgendes festgehalten: „Die mit viel Euphorie und hohen Erwartungen eingesetzten Sozialinspektoren waren nicht so erfolgreich, wie vorher erwähnt wurde. In Olten entdeckten sie gerade mal einen einzelnen Fall in einem Jahr. Im berühmten-berühmten Emmen wurden gegen 6 von 1226 Sozialhilfefällen Strafanzeige erhoben. Der Sozialdetektiv ist auch nicht ausgelastet. Die Stadt Luzern kommt ohne Sozialdetektiv auf das gleiche Resultat. In der Stadt Bern gab es neben anderen Massnahmen 18 Strafanzeigen - ohne Sozialdetektive. Interessant ist hier zu bemerken, dass durch Sozialdetektive entdeckte Missbräuche als Erfolge angesehen werden, wenn sie hingegen durch Sozialdienste entdeckt werden, wird ihnen Versagen vorgeworfen“. Download vom 1.11.2006 unter: www.bern.ch/stadtrat/sitzungen1/termine/2006/2006-09-05.0098012079/gdbDownload.

²⁵⁴ Die Motion Pauli fordert anstelle der in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen generellen Gewährung des Grundbedarfes II als persönlicher Zusatzbedarf im Sinne eines „Taschengeldes“, der nur in berechtigten Ausnahmefällen zu kürzen ist, vgl. (unter: http://www.gef.be.ch/site/de/index/gef_ra_recht/gef_ra_gesetzgebung_gef/gef_ra_laufende_gesetzgebungsprojekte/gef_ra_sozialhilfeverordnung_shv/, abgerufen am 25.3.2004) den Vorschlag des Regierungsrates zu einer Änderung der Sozialhilfeverordnung (Konsultationsverfahren) vom 26.2.2004 auf die Motion M218 / 2002 „Motivation statt Sanktion in der Sozialhilfe“.

²⁵⁵ Mehrere öffentliche Stellungnahmen, letztmals in Form einer Medienmitteilung der Kantonalberner Sektion des Berufsverbandes vom 14.4.2004, vgl. unter: http://www.sbs-aspas.ch/cm_data/shvkonsultation04.pdf, abgerufen am 22.6.2004.

²⁵⁶ Siehe Kap.2.5/2.6, 7.2 und 9.2; die entsprechenden Kürzungen umfassen nicht nur die Streichung des Grundbedarfes II, sondern auch eine Herabsetzung des Grundbedarfes I.

²⁵⁷ Vgl. Medienberichterstattung in den Tageszeitungen „Tages-Anzeiger“ und „der Bund“, z.B. im Zeitraum Juli – August 2007.

- d) **Personelle Konflikte:** Widerstand gegen ambitionierte Reformprojekte in der öffentlichen Sozialhilfe, Entlassungen wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Sozialhilfe etc.

Wie bereits in meinen entsprechenden Darstellungen zur Konflikttheorie²⁵⁸ ausgeführt, besteht die Vermutung, dass die von Coser angeführten positiven Effekte der formalen Konfliktaustragung im Gebiet der Sozialhilfe nicht existieren bzw. nicht funktionieren. Es bleibt uns deshalb nichts anderes übrig, als den sozialen Zündstoff in diesen Konflikten zu anerkennen und deren gesellschaftliche Austragung aufmerksam mitzuverfolgen. Eine „sozialer Burgfrieden“ in den damit verbundenen Auseinandersetzungen ist auf jedem Fall in nächster Zeit nicht zu erwarten. Im Gegenteil: es dürften uns periodisch wiederkehrende, jedoch zunehmend gehässige Diskurse über die Fragen der sozialen Sicherung, deren Ausgestaltung, Wachstumsquote, Missbrauch oder sogar über die grundsätzliche Notwendigkeit der Sozialhilfe bevorstehen, die nicht nur medial, sondern vermehrt auch auf allen übrigen politischen Ebenen stattfinden werden (s. z.B. Kappeler, 2006).

Wieweit dadurch das Recht auf soziale Existenzsicherung oder sogar das verfassungsmässig verbrieftete Recht auf Nothilfe zunehmend unterhöhlt oder gar abgeschafft werden wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen. Verschiedene politische Entwicklungen auf schweizerischer oder internationaler Ebene deuten jedoch darauf hin, dass diese Grundrechte trotz der zwischenzeitlich erreichten Bedeutung und Professionalisierung der öffentlichen Sozialdienste nicht gesichert sind.²⁵⁹

Die von dieser Entwicklung ausgehende Gefahr der Unterhöhung der Grundrechte ist umso bedrohlicher, als dass sich die im gleichen Zusammenhang vorgeschlagene Möglichkeit der Verweigerung jeglicher Nothilfe auf Verfassungsstufe²⁶⁰ kaum auf eine spezifische Gruppe von AsylbewerberInnen reduzieren lässt, sondern sich auf breite Bevölkerungsgruppen bzw. auf alle SozialhilfebezüglerInnen mit angeblich fehlender Kooperationsbereitschaft auswirken könnte.

Bei den anstehenden grundlegenden politischen Auseinandersetzungen um die minimale Existenzsicherung handelt es sich deshalb um einen für die Praxis der Sozialarbeit zentralen gesellschaftlichen Diskurs, dessen ungünstiger Ausgang auch die (zumindest teilweise erreichte) soziale Existenzsicherung durch die Sozialhilfe – und die damit verbundenen Beratungs- und Hilfeleistungen²⁶¹ – wieder in Frage stellen würde. Die Fähigkeit der Professionellen der Sozialarbeit, sich in dieser Auseinandersetzung Gehör zu verschaffen und auf die schwerwiegenden Folgen einer grundsätzlichen Leistungsverweigerung hinzuweisen, könnte den Ausgang dieser Auseinandersetzung in einem erheblichen Masse beeinflussen.

²⁵⁸ Siehe Kap. 3.6.4 (konflikttheoretischer Ansatz).

²⁵⁹ Zu diesen Entwicklungen gehören z.B. die Infragestellung der Nothilfe für abgewiesene AsylbewerberInnen sowie die damit einhergehenden (im September 2006 in einer Volksabstimmung verabschiedeten) Verschärfungen der Asyl- und AusländerInnen-Gesetze.

²⁶⁰ Siehe die Äusserungen von Bundesrat Christoph Blocher vom 17.3.2005 („der Bund“ vom 18.3.2005).

²⁶¹ Da die Kosten der Sozialhilfe zu einem beträchtlichen Teil auch Auslagen für so genannt nicht existenzielle Dienstleistungen wie Zahnsanierungen, Rechtsbeistand, psychologische Dienste etc. umfassen, welche beträchtliche Kosten zur Folge haben, sind auch diese vermehrt das Ziel von Angriffen, dies u.a. mit der Begründung, dass durch diese Dienste nicht die Bedürftigen selber, sondern in erster Linie die ErbringerInnen der Dienstleistungen bedient werden, welche angeblich pro Stunde 100 bis 300 Franken daran verdienen (Kappeler, 2006). Es ist offensichtlich, dass diese Infragestellung, verbunden mit der Aufforderung an die Betroffenen, sich doch „eine modische, gereinigte Winterausrüstung im Secondhandgeschäft für 30 Franken zu besorgen“ (ebd., 2006:4), letztlich auch die Löhne der Sozialarbeitenden bzw. den Umfang der Beratungsleistungen von diesen zum Gegenstand hat.

8. Folgerungen und Perspektiven der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz

In den bisherigen Kapiteln wurden die Spannungsfelder der öffentlichen Sozialhilfe zwischen sozialer Integration und Kontrolle aus soziologischer Sicht beleuchtet und mit eigenen Beobachtungen, einer Befragung von Sozialarbeitenden, einer Mediensichtung sowie einer Auseinandersetzung mit der Fachliteratur kontrastiert.

Im abschliessenden Kapitel skizziere ich nun meine Folgerungen und vergleiche diese mit den ursprünglichen Orientierungshypothesen, welche den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildeten. Zudem entwickle ich Perspektiven für die öffentliche Sozialhilfe, wie sie aufgrund der dargestellten Untersuchungsergebnisse und meiner persönlichen Einschätzungen als sinnvoll und gleichzeitig verwirklicht erscheinen.

8.1 Zu den Orientierungshypothesen

Vorgängig zum Vergleich mit den Ausgangshypothesen kann im Sinne einer generellen Folgerung festgehalten werden, dass der Entwicklungsstand der heutigen Ausprägung der Sozialhilfe sowohl eine Errungenschaft im Engagement für eine erhöhte soziale Sicherung armutsbetroffener Bevölkerungskreise wie auch eine disziplinierende, abschreckende Verkörperung der modernen Disziplinargesellschaft darstellt, welche zunehmend die Rolle anderer gesellschaftlicher Sanktionsmechanismen übernommen hat. Die entsprechende Entwicklung ist jedoch äusserst dynamisch und hängt von vielfältigen sozioökonomischen Faktoren ab, welche widersprüchlichen Aus- und Abbautendenzen beinhalten und gleichzeitig von konkurrierenden Tendenzen hinsichtlich tatsächlicher Integration und zusätzlichem Ausschluss von sozialen Risikogruppen geprägt sind.

Ein wichtiges Fazit kann auch bezüglich der Perspektiven der öffentlichen Sozialhilfe gezogen werden: die Phase der Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme erscheint grösstenteils²⁶² abgeschlossen und die bestehenden Sozialversicherungssysteme inkl. der Sozialhilfe dürften in Zukunft unter noch stärkeren Druck geraten. Paradox an dieser Entwicklung ist, dass die erhöhte Nachfrage nach Leistungen der Sozialhilfe – verursacht durch die mit der Prekarisierung der gesellschaftlichen Lebensbedingungen zunehmend komplexeren Notlagen, welche nicht durch traditionelle Sicherungssysteme wie die Alters- oder Invalidenvorsorge aufgefangen werden können – im Gegensatz zu früheren Epochen²⁶³ nicht zu einem erleichterten Zugang für die Betroffenen, sondern vielmehr zu verstärkten Abschreckungsmethoden gegenüber den potenziellen BezügerInnen führt. Da die erwähnte Komplexität verbunden ist mit einer ausgeprägten Individualisierung der Problemlagen, erfolgen zudem auch vermehrt individuelle Zuschreibungen und Schuldzuweisungen, sei dies durch die Betroffenen selber, durch andere Personen, die sich in vergleichbaren Risikolagen befinden, sich jedoch (noch) ohne Sozialhilfe über Wasser halten können oder durch politische Gremien bzw. politisch gewählte Behörden und Instanzen.

In Bezug auf die einleitenden Orientierungshypothesen komme ich zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Der in der ersten Orientierungshypothese angenommene gleichermassen integrierende, disziplinierende oder ausschliessende Charakter der öffentlichen Sozialhilfe wird durch Ergebnisse dieser Untersuchung bestätigt, wenngleich die befragten Sozialarbeitenden selber grossmehrheitlich an den Erfolg ihrer Integrationsbemühungen glauben. Diese Zuversicht wird jedoch beträchtlich getrübt durch die Einsicht, dass ein System verordneter Integration unter Anwendung von Sanktionen und Anreizen eher ausschliessend wirkt.
2. Die in der zweiten Orientierungshypothese erwähnte Gefahr der mangelnden Freiwilligkeit ist weiterhin als ein Hauptproblem des Integrationsansatzes in der öffentlichen Sozialhilfe anzuschauen. Gleichzeitig gelingt es aber Sozialarbeitenden offensichtlich in einem beträchtlichen Teil ihrer Interventionen, betroffenen Personen den Zugang zu einem sozialen Existenzminimum und zu sozialen bzw. beruflichen Integrationsmassnahmen zu verschaffen, ohne dafür Zwangsmittel einsetzen oder androhen zu müssen.

²⁶² Mit wenigen Ausnahmen wie z.B. der im Jahr 2005 (nach über 50 Jahren politischer Auseinandersetzung) eingeführte bezahlte Mutterschaftsurlaub.

²⁶³ Z.B. bei der Einführung der verbesserten Arbeitslosenversicherungsleistungen in den 1970er und 1980er Jahre.

3. In der dritten Orientierungshypothese habe ich potenziell exkludierende Mechanismen in Verbindung mit dem Sozialhilfebezug dargelegt, welche Erwartungshaltungen, Auflagen an die Hilfesuchenden und mangelnde Professionalität in der Beratung und Betreuung von SozialhilfeempfängerInnen umfassten. Für letzteres konnten keine Hinweise gefunden werden abgesehen vom nicht weiters untersuchten Hinweis einiger befragten Sozialarbeitenden, dass der Erstkontakt bei ihnen über den Schalter der Gemeindeverwaltung erfolgt und es daher nicht auszuschliessen ist, dass dort Hilfesuchende auch abgewimmelt werden. Die Sozialarbeitenden selber sind jedoch überzeugt, selber in ihren Beratungsgesprächen keine Abschreckungsstrategien anzuwenden, obwohl dies angesichts des politischen Druckes und der Höhe der zu bearbeitenden Fälle durchaus nahe liegend sein könnte. Etwas kritischer ist diese Selbsteinschätzung angesichts der Tatsache zu sehen, dass die Sozialarbeitenden grossmehrheitlich bereits im Erstgespräch über eine lange Liste von Verpflichtungen und möglichen Sanktionen informieren, welche durchaus als abschreckend empfunden werden können. Die allgemeine Erwartungshaltung, dass der Bezug von Sozialhilfe um fast jeden Preis zu vermeiden sei, ist in der öffentlichen Sozialhilfe weiterhin stark verbreitet und drückt sich schon in den gesetzlichen Bestimmungen über die Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht wider, welche von der OECD in ihrem Bericht über die schweizerische Sozialhilfe zu Recht als „archaische Eintrittshürden“ angeprangert wurden (vgl. Kap. 6.7.2).
4. Ob die Sozialarbeitenden selber einer verstärkten sozialen Kontrolle durch Politik, Auftraggebende und Sozialhilfeempfangende ausgesetzt sind – wie es die vierte Orientierungshypothese annahm – konnte nicht bestätigt werden. Zumindest zum Zeitpunkt der durchgeführten Befragung war die Mehrheit der Sozialarbeitenden der Überzeugung, als Professionelle durchaus diesen Einflussversuchen standhalten zu können. Es wäre interessant, die entsprechenden Einschätzungen zum heutigen Zeitpunkt nochmals einzuholen, nachdem sich in den letzten Jahren der Druck auf die Sozialdienste nochmals verstärkt hat. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass das Ergebnis grundsätzlich anders ausfallen würde.
5. Die fünfte Orientierungshypothese deckt sich mit den Folgerungen in den Punkten 1 und 2, d.h. der Einsatz von Sanktionen und Anreizen führt gleichermassen zu einer verordneten Integration bzw. erschwert den Erfolg langfristiger Integrationsbemühungen.
6. Der karitative Beigeschmack der Sozialhilfe – siehe sechste Orientierungshypothese – ist weiterhin feststellbar, zumal sich die „moderne Sozialhilfe“ in ihrer Ausgestaltung nicht an sozialpolitischen Zielen wie der Gewährung eines sozialen Existenzminimums unter Einschluss von kulturellen und ökonomischen Teilnahmemöglichkeiten, sondern vielmehr an einem eher mittelalterlichen Bild des „würdigen Armen“, der durch Anreize bestärkt, und des „unwürdigen Armen“, der durch Sanktionen bestraft werden muss, orientiert.
7. Die befürchtete, aus früheren Erhebungen feststellbare regionale Unterschiedlichkeit der Sozialhilfebemessung und –ausgestaltung (siehe siebte Orientierungshypothese) konnte in der durchgeführten Befragung nicht bestätigt werden. Diese übereinstimmende Selbsteinschätzung der Sozialarbeitenden wird jedoch teilweise relativiert durch die am Rande erwähnten Rekursfälle, in denen willkürliche Entscheide der Sozialhilfebehörden wieder aufgehoben werden mussten. Es handelt sich dabei jedoch meist nicht um grundsätzliche Bemessungsunterschiede, sondern um die Rechtmässigkeit von Kürzungen oder Einstellungen der Sozialhilfeunterstützung.
8. Es scheint unbestritten, dass in der Sozialhilfe fiskal- und ordnungspolitische Interessen mit fachlichen und sozialarbeitswissenschaftlichen Postulaten (s. Orientierungshypothese 8) kollidieren und das dadurch ein grosses Spannungsfeld entsteht. Erstaunlicherweise können sich die Sozialarbeitenden in dieser Spannungssituation, welche durch die teilweise sehr vehement vorgetragene Notlage der Betroffenen noch verstärkt wird, sehr gut behaupten. Hier ist jedoch einschränkend festzuhalten, dass für die langfristige Auswirkung dieser Belastungssituation Längsschnittstudien oder andere Formen der Befragung (inkl. Tiefeninterviews oder Befragung von Sozialarbeitenden, welche nicht mehr auf Sozialdiensten tätig sind) erforderlich wären.
9. Ob ein angemessener, leicht zugänglicher und nicht-stigmatisierender Sozialhilfebezug die soziale Integration fördert (s. Orientierungshypothese 9), konnte höchstens im Bezug zur erörterten Fachliteratur positiv beantwortet werden. Für eine ausschliessreiche Beantwortung dieser Orientierungshypothese

wären zudem wiederum andere Formen der Sozialforschung (z.B. vergleichende Untersuchungen von Teilnahme- und Erfolgsquoten bei freiwilligen und nicht-freiwilligen Integrationsmassnahmen) erforderlich. Wie in meiner Befragung festgestellt, sehen die Sozialarbeitenden grösstenteils keine grundsätzliche Schwierigkeit darin, dass der Sozialhilfebezug heutzutage mit relativ grossen Einschränkungen und Auflagen verbunden ist.

10. Eine mögliche Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von Hilfesuchenden über die teilweise unterschiedliche rechtliche Ausgangslage hinaus wurde bereits in den Orientierungshypothesen (Nr. 10) als unwahrscheinlich angenommen. Dies hat sich bestätigt, obwohl gewisse Unterschiede im Zugang zur Sozialhilfe bestehen (leicht schwierigerer Zugang für Obdachlose, Fahrende, DrogenkonsumentInnen oder Selbstständigerwerbende, vgl. Kap. 6.7.1).
11. Die parteipolitische Einflussnahme in die Ausgestaltung der Sozialhilfe ist wie erwartet gering (vgl. Orientierungshypothese 11), wobei sich hier zumindest periodisch politische Diskurse abspielen, welche durchaus einen Einfluss auf die Praxis der Sozialhilfe haben könnten (vgl. auch Folgerung 4).
12. Das gleiche gilt für die Einflussnahme der direktbetroffenen Personen, d.h. den Sozialhilfeberechtigten selber (vgl. Orientierungshypothese 12). Bisherige Ansätze der Selbstorganisation von Betroffenen (inkl. Armutslisten bei Wahlen etc.) haben gegenüber den Zuschreibungsdiskursen und populistischen Kampagnen gegen „Arbeitsfaule“ und „soziale Hängematten“ einen schweren Stand.
13. Die angenommene mangelnde Wahlmöglichkeit der Betroffenen bei den Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration (Orientierungshypothese) ist eine Tatsache, welche durch die eingeschränkten Ressourcen der öffentlichen Sozialhilfe bereits systembedingt ist. Bemühungen für eine breite, faktisch unbeschränkte Palette von Integrationsmassnahmen sind zwar durchaus – zumindest im Falle des Kantons, in dem der Pretest mit dem Fragebogen durchgeführt wurde – vorhanden, scheitern jedoch an den Vollzugsroutinen und mangelnden Ressourcen der öffentlichen Sozialhilfe.
14. Schwellen und Filter prägen die Praxis der öffentlichen Sozialhilfe (Orientierungshypothese 14) und führen dazu, dass viele Hilfebedürftige den Zugang zur Sozialhilfe nicht finden bzw. trotz Notlage auf diese verzichten. Die Schwellen und Filter sind vielfältig und werden teilweise von den Sozialarbeitenden relativ unkritisch übernommen (vgl. Punkt 3 und 9), wobei es gleichzeitig weder von Seiten der Sozialhilfebehörden noch der (Kantons- oder Bundes-) Regierungen eine explizite sozialpolitische Zielsetzung gibt, den Zugang zur Sozialhilfe für die Betroffenen zu erleichtern und damit die Nichtbezugsquote zu senken. Allerdings scheinen gewisse Filter und Schwellen zumindest in einem städtischen Umfeld auch ihre Wirksamkeit zu verlieren, was sich z.B. in der massiv höheren Bezugsquote in gewissen Städten gegenüber eher ländlichen Regionen zeigt²⁶⁴.
15. Die Missbrauchsdebatte ist schliesslich tatsächlich Ausdruck eines zunehmenden politischen Druckes auf die öffentliche Sozialhilfe (Orientierungshypothese 15) und erhöht somit die Hürde für den Sozialhilfebezug nochmals beträchtlich. Die aufgeführten konkreten Beispiele von Missbrauchsfällen (vgl. u.a. Kap. 2.10) müssten allerdings um seriöse Studien ergänzt werden, welche z.B. bisherige Ergebnisse über Studien zu Steuerhinterziehung und Sozialhilmisbrauch miteinander vergleichen. Auf die von Teilen der Politik geforderte generelle Überprüfung aller Sozialhilfeunterstützungen ist dagegen unbedingt zu verzichten, da dadurch ein Generalverdacht ausgesprochen wird und zudem einschneidende repressive Elemente (wahrscheinlich verbunden mit unangekündigten Hausbesuchen etc.) zur Anwendung kommen würden.

Gestützt auf diese Bewertung der Orientierungshypothesen komme ich zu folgenden persönlichen Schlüssen über die Praxis der Sozialhilfe in der Schweiz:

²⁶⁴ In einer kürzlich veröffentlichten Studie über die Entwicklung der Sozialhilfequoten im Kanton Bern (Berner Zeitung, 15.09.07) zeigte sich, dass in grösseren Städten wie Bern oder Biel die Bezugsquote auf hohem Niveau (Bern ca. 5%, Biel sogar über 8%) verharrte, selbst wenn gleichzeitig die Arbeitslosenquote drastisch zurückging. Obwohl andere Gründe zu dieser Situation beitragen dürften, wird gemeinhin angenommen, dass in diesen Städten der vorübergehende oder dauernde Bezug von Sozialhilfeleistungen eher gesellschaftlich akzeptiert ist als in kleineren, v.a. ländlicheren Gemeinden.

- Die Prekarisierung gesellschaftlicher Lebensbedingungen²⁶⁵ führt zu einer verstärkten Inanspruchnahme sozialer Sicherungssysteme, wobei nicht nur die Anzahl der Fälle, sondern auch deren Komplexität ständig zunimmt.
- Der vorübergehende oder dauernde Sozialhilfebezug (bzw. das vorübergehende oder dauernde Unterschreiten des sozialen Existenzminimums) ist weiterhin und möglicherweise sogar zunehmend eine soziale Realität für Personen mit individuellen Problemlagen wie auch für ganze soziale Gruppen wie ausgesteuerte Arbeitslose, Alleinerziehende oder Familien mit ungenügendem Einkommen (working poor)..
- Die öffentliche Sozialhilfe (Sozialdienste und Sozialhilfebehörden) reagiert auf die wachsende Inanspruchnahme ihrer Leistungen zunehmend mit technokratischen Reflexen, welche teilweise die soziale Integration erschweren und die Gefahr bergen, die Menschenwürde und das Selbstbestimmungsrecht der hilfesuchenden Personen zu verletzen.
- Die Möglichkeiten zur Ausübung fachlich hoch stehender professioneller Sozialarbeit nehmen im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe eher ab. Die von Behörden seit einiger Zeit explizit gegenüber Sozialarbeitenden geäußerte Rollenerwartung, sich zukünftig nicht mehr als Professionelle der Sozialen Arbeit, sondern vielmehr als „SozialmanagerInnen“²⁶⁷ zu verstehen, zeigt die beträchtliche Erwartungshaltung in Richtung der Ausübung vermehrt technokratischer bzw. behördenzentrierter Aufträge.
- Der zunehmende öffentliche Missbrauchsdiskurs ist ein Ausdruck einer „sozialpolitischen Generalprävention“ zwecks Verhinderung eines weiteren Anstiegs der Sozialhilfequote. Dabei ist weniger der angebliche Missbrauch von Sozialhilfeleistungen²⁶⁸ – analog zum früher erwähnten Diskurs über „Scheininvaliden“ im Bereich der Invalidenversicherung²⁶⁹ – die Ursache der laufenden Auseinandersetzungen, sondern vielmehr ein zumindest medial offensichtlicher Versuch der Stigmatisierung des Bezugs von Leistungen des Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere der subsidiären Systeme wie jenes der öffentlichen Sozialhilfe.
- Der Diskurs über den Missbrauch von Sozialhilfe geht einher mit dem zumindest seit dem zweiten Teil der 1990er Jahre unvermindert anhaltenden Trend der Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen und den Einrichtungen der sozialen Sicherheit im Speziellen. Nachdem Bund, Kantone und Städte dabei bereits bei zweistelligen Sparpaketen²⁷⁴ angekommen sind,

²⁶⁵ siehe Orientierungshypothesen (Kap. 2)

²⁶⁷ siehe Kap. 7

²⁶⁸ In der Stadt Zürich kamen in den ersten 7 Monaten des Jahres 2007 bei über 12'000 Fällen von Sozialhilfeunterstützungen 207 Fälle von unberechtigtem Sozialhilfebezug vor, von denen 29 zu einer strafrechtlichen Anzeige führten (Radio DRS, „Echo der Zeit“ vom 14.8.07). Damit ergeben sich für lediglich 0.2% der Fälle genügend Anhaltspunkte für ein strafrechtliches Verfahren, obwohl der Sozialdienst der Stadt Zürich im fraglichen Zeitraum beträchtliche Anstrengungen unternahm, um Fälle von ungerechtfertigtem Sozialhilfebezug aufzudecken und zu sanktionieren. Die Einschätzung von Fachleuten (inkl. der zuständigen Gemeinderätin der Stadt Bern, Edith Olibet, s. „der Bund“ vom 4.8.07), dass die Missbrauchsquote rund 1 – 2% beträgt, dürfte daher wohl eher der Wirklichkeit entsprechen als die von einzelnen umstrittenen Fachpersonen ins Gespräch gebrachten 10%, welche lediglich auf einer Analogie zu entsprechend bekannten Zahlen beim Versicherungs- oder Steuerbetrug beruhen.

²⁶⁹ Ein Ausdruck dieser Tendenzen zeigt sich in der laufenden Reform zur Invalidenversicherung (IV), durch die die Anzahl der Neurenten mit administrativen Massnahmen bzw. zusätzlichem Personal um mindestens 20% reduziert werden soll (vgl. „der Bund“ vom 17.1.06). Pärli (2005) beschreibt den „(Un)Geist der fünften IV-Revision“ wie folgt: *„Die wenig sachliche ‚Missbrauchsdebatte‘ der letzten Jahre hat ihre Spuren in der Vorlage zur Revision der Invalidenversicherung hinterlassen. Das zeigt sich in den bundesrätlichen Analysen des Rentenanstiegs wie auch in den Revisionsvorschlägen. Die Vorlage folgt weitgehend einem bereits aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe bekannten Muster. Gleichzeitig wird die Hilfe und der Zwang verstärkt. Paradoxe Weise wird der Sozialstaat damit weiter ausgebaut, was über kurz oder lang zur Notwendigkeit führt, die eigentlichen Leistungen zu kürzen.“* (Pärli:2005:27). Pärli stellt zudem ein allgemeines Ziel der Kürzungen von Sozialleistungen fest, wie es sich in der Reduktion der Anzahl Taggelder in der Arbeitslosenversicherung oder in der 2005 vorgenommenen Reduktion des Grundbetrages für den Lebensunterhalt einer Einzelperson von 1030 auf noch 930 Franken im Monat. Als weiteres gemeinsames Merkmal bezeichnet Pärli zudem das „Credo der Heilswirkung der Arbeitsintegration und die darauf aufbauende zunehmend stärkere Verankerung der Pflicht zur Integration“ (2005:27), welche in der Sozialhilfe einerseits durch Anreize zur Arbeitsaufnahme durch Einkommensfreibeträge, andererseits zur Verpflichtung zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen unter Androhung des Entzugs jeder Sozialhilfe geprägt sei.

²⁷⁴ So steht z.B. in der Stadt Bern das 10. umfassende Sparpaket an (vgl. „der Bund“ vom 23.1.07).

ist anzunehmen, dass das eigentliche Sparpotenzial bei weitem ausgeschöpft ist und weitergehende Sparbemühungen an die Substanz des Service Public und bisher unbestrittener Leistungen der öffentlichen Hand gehen dürften. Gleichzeitig ist jedoch im politischen Diskurs seit einiger Zeit ein gegenläufiger Trend festzustellen, indem sich breite Bevölkerungskreise gegen weitergehende Privatisierungen (z.B. des Elektrizitätsmarktes) wehren und diese in den entsprechenden Referendumsabstimmungen (zumindest vorläufig) verhindern.

- Allerdings beschränkt sich der Widerstand gegenüber Privatisierungen bzw. gegenüber sozialem Abbau weitgehend auf Beteiligungen der öffentlichen Hand. Analoge Haltungen im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe, dem Asylbereich oder zugunsten der Existenzsicherung von behinderten Menschen erzielen in der Regel keine Mehrheiten. Dies überrascht nicht angesichts der – bereits früher in dieser Arbeit festgestellten – Abnahme der Solidarität gegenüber einzelnen benachteiligten Bevölkerungsschichten. Ein Erstarken eines allgemeinen Solidaritätsgedankens, der sich nicht auf spezifische Gruppen oder Risiken, sondern auf die Gesamtheit der im Rahmen der Globalisierung und Ökonomisierung von Sozialabbau und Prekarisierung betroffenen Menschen ausrichtet, ist bisher leider nicht oder nur in kleinen Ansätzen²⁷⁵ feststellbar.
- Zudem lässt sich in der Ausgestaltung der Beratungs- und Unterstützungspraxis auf öffentlichen Sozialdiensten eine zunehmende Verwaltungslogik feststellen. In dieser Verwaltungslogik wird sogar die Frage nach notwendiger sozialer Gerechtigkeit mit der Einforderung einer Gegenleistung durch Sozialhilfeempfangende gleichgesetzt, statt sich unter der gleichen Fragestellung der hohen Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen von bedürftigen Personen bzw. deren objektiven Hindernissen zur beruflichen und sozialen Integration²⁷⁶ zu widmen.

Das Armuts- und Ausgrenzungsrisiko hängt jedoch nicht nur von der zunehmenden Mobilität und damit verbundenen finanziellen Notlagen ab, sondern auch den bildungsmässigen Voraussetzungen der Betroffenen. Drilling (2003) betont die Chance für die Sozialhilfe, mehr als nur eine Verwaltungsstelle zu sein: *„Sozialhilfeabhängigkeit – so widersprüchlich dies klingen mag – kann so gesehen eine Chance sein: als Interventionszeitpunkt einer umfassenden Standortbestimmung mit folgender Anbahnung verschiedener (nicht nur arbeitsmarktbezogener) Massnahmen“* (2003:20). Gerade bei einer langfristigen Betreuung z.B. von Kindern über den ganzen Zeitraum der obligatorischen Schulzeit bis zur vollzogenen Berufswahl kann erfolgreich – wie von Drilling im Zusammenhang mit sozialhilfeabhängigen jungen Erwachsenen aufgezeigt – eine langfristige Integration angepeilt werden. Eine erfolgreiche Sozialhilfe wäre in diesem Sinne eben nicht eine Sozialhilfe, die um jeden Preis eine baldmögliche Ablösung der BezügerInnen anstrebt, sondern die sich als langfristige (und damit eben nicht billige) Investition in die Zukunft der Klientinnen und Klienten versteht.

²⁷⁵ Durchaus als solche positive Ansätze bezeichnet werden könnten vereinzelt feststellbare breite Solidarisierungen mit Opfern von Naturkatastrophen (Tsunami, Erdbeben, etc.), der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten (Irak, Darfur, etc.) oder mit Behinderten im Rahmen der Referendumskampagne gegen die Verschärfung der IV-Gesetzgebung. Bezeichnend ist dabei, dass einige dieser Kampagnen im ausgesprochenen Gegenwind zur anfänglich wahrgenommenen Grosswetterlage gestützt auf das Engagement von einigen wenigen Aktivistinnen und Aktivisten entstanden, sich später dann aber zu einer breiten Bewegung entwickelten.

²⁷⁶ Zur Kritik dieser Verwaltungslogik sei die Untersuchung von Löffler (2002) erwähnt, welche für Deutschland im Sinne einer „positiven Ernüchterung“ neben einer tiefen Missbrauchsquote auch eine – im Gegensatz zu entsprechenden Zahlen in der Schweiz – tiefe potenzielle Integrationsrate bei nur etwa 30% der SozialhilfeempfängerInnen ergab, die überhaupt als arbeitsfähig bzw. arbeitspflichtig bezeichnet werden könnten.

²⁸⁰ Mägli (2003) betont in seiner Replik auf fachliche Kritiken am Basler Sozialhilfemodell diese Unteilbarkeit des Existenzminimums im Grundsatz, um es gleichzeitig wieder auf die *„unabdingbaren Grundbedürfnisse eines Menschen“* zu beschränken.

8.2 Mögliche Elemente eines zukünftigen Sozialhilfesystems

Die Frage stellt sich, wie denn ein zukünftiges Modell der Sozialhilfe aussehen könnte, welches soziale Kontrolle nicht als Sanktionsmittel, sondern als (selbstverständliches mit grösster Zurückhaltung angewandtes) Mittel zur Unterstützung eines sozialen Integrationsprozesses einsetzt? Auch hier gilt zuerst die Feststellung, dass vermutlich kein Rezept existiert. Jede individuelle Notlage bzw. Bedürftigkeit verlangt nach umfassenden Abklärungen der spezifischen Ursachen und in der zu unterstützenden Person bzw. in ihrem sozialen Umfeld vorhandenen Ressourcen. Kurzum: jede Ausgangslage ist einzigartig und verlangt nach unterschiedlichen Antworten.

Trotzdem möchte ich einige Empfehlungen für die Entwicklung der Sozialhilfe formulieren, welche sich an den erwähnten Schlussfolgerungen orientieren und Raum für eine im eigentlichen Sinn des Wortes ressourcen- und lebensraumorientierte Sozialarbeit zulassen:

1. Sicherung der materiellen Grundsicherung

Die materielle Grundsicherung muss in jedem Fall gewährleistet sein. Der Entzug oder die – z.B. administrativ begründete – verzögerte Gewährleistung der materiellen Grundsicherung ist unbedingt zu vermeiden, um weit reichende Stigmatisierungs- und Ausschlusseffekte zu verhindern. Die „Unteilbarkeit des Existenzminimums“²⁸⁰ ist deshalb nicht von Fall zu Fall individuell zu definieren, sondern muss auf einem sozialen Existenzminimum beruhen, welches die Auslagen für eine eigene Wohnung, die Versorgung mit medizinischen Leistungen, Teilnahme am kulturellen Leben sowie einen angemessenen Betrag für den täglichen Konsum umfasst. Auf diese gesellschaftlich anerkannten Minimalressourcen soll jede in der Schweiz wohnhafte Person unabhängig der Gründe ihrer Bedürftigkeit Anspruch erheben können.

2. Unentgeltliche Rechtshilfe statt langfristiger Zwangsberatung

Der Sozialhilfebezug muss – zumindest in einer ersten Phase – möglich sein, ohne dass eine über eine Erstberatung hinausgehende dauernde Zwangsberatung mit dem Leistungsbezug verbunden wird. Die Hilfsangebote „Sozialberatung“ und „materielle Sozialhilfe“ sind durch diese Entkoppelung stärker voneinander zu trennen. Neben der Trennung entsprechender Organisationseinheiten innerhalb der kommunalen Sozialverwaltung sind – als kantonale Fachstelle oder noch besser im Rahmen einer Nonprofit-Organisation – unentgeltliche Rechtsberatungen (wie die in den USA während rund 30 Jahren im Rahmen der *community action programs* stark verankerten *welfare rights organisations* bzw. *legal aid societies*) vorzusehen.²⁸¹

3. Offene Information und sozialarbeiterische Erstberatung

Erstkontakte sollten ausschliesslich durch ausgebildete SozialarbeiterInnen erfolgen, um der hohen Verletzbarkeit der Hilfesuchenden und ihren subjektiven Problemempfindungen Rechnung zu tragen. Dem Erstkontakt in der Sozialhilfe ist zudem ein hohes Gewicht einzuräumen, wozu auch Kontaktmöglichkeiten im Rahmen von Informationsbroschüren oder Internetauftritten geschaffen bzw. aktive Kampagnen in den lokalen und nationalen Medien geführt werden müssten. Für die Hilfesuchenden, die zu neuen Medien Zugang haben, ist zudem eine einfach gestaltete nationale Website zur selbstständigen Berechnung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums²⁸² einzurichten. Auf diese Weise selber (oder mit Hilfe von privaten oder kirchlichen Anlauf- bzw. Budgetberatungsstellen) erstellte Sozialhilfebudgets könnten unnötige und für die Betroffenen meist unangenehme Gänge auf den Sozialdienst verhindern²⁸³. Somit könnten potenzielle KlientInnen gegenüber den Sozialhilfeverwaltungen – vor allem dort, wo der Erstkontakt weiterhin nicht durch professionelle Sozialarbeitende geschieht oder wo diese unter grossem politischen und finanziellen Druck zur Vermeidung neuer Sozialhilfefälle stehen – selbstbewusster auftreten und wären nicht von einer für sie häufig undurchschaubaren Berechnung des sozialen Existenz-

²⁸¹ Solche Ombudstellen waren in einigen Kantonen in der Debatte um die neuen Sozialhilfegesetze vorgesehen, konnten z.B. im Kanton Bern jedoch aus politischen und finanziellen Gründen bisher nicht realisiert werden

²⁸² Eine bereits recht gut gestaltete Website zu Fragen der Sozialhilfe u.v.m. steht heute bereits den AbonnentInnen des Beobachters als „Help-Line“ zur Verfügung (s. www.beobachter.ch, Download vom 1.11.2006) und könnte als staatlich finanzierte Dienstleistung für alle interessierte Personen geöffnet werden.

²⁸³ Nämlich in jenen Fällen, in denen die Berechnung des Sozialhilfebudgets zu keinem Fehlbetrag führt bzw. der Fehlbetrag so klein ist, dass mit einem einmaligen finanziellen Zustupf durch eine Stiftung oder einen Fonds eine Falleröffnung vermieden werden könnte. Auch könnten in diesen Fällen umgehende Verweise und Links auf weitere Beratungsangebote wie Schuldensanierung, Budgetberatungen etc. erfolgen.

minimums abhängig. Als willkommener Nebeneffekt dieser Informationskampagne würden zudem die Sozialdienste personell entlastet.

4. Zurückhaltung bei der Information über Verpflichtungen und Sanktionsmöglichkeiten

Wenig hilfreich ist die aus der Befragung der Sozialarbeitenden offensichtliche Tendenz, gesetzliche und normative Rahmenbedingungen (inkl. den in Form der SKOS-Richtlinien ausgehandelten Kompromissen zwischen den verschiedenen Interessen in der öffentlichen Sozialhilfe) an SozialhilfeempfängerInnen weiterzugeben. Die Aufgabe der Sozialarbeitenden müsste es vielmehr sein, sich als „intermediäre Instanz“ zwischen Behörden und Sozialhilfeabhängige zu stellen und die in den Gesetzen und Richtlinien enthaltene „formelle Gewalt“²⁸⁴ von den SozialhilfeempfängerInnen möglichst fernzuhalten. Falls dies nicht gelingt, steht die Linderung der materiellen und persönlichen Not nicht mehr im Vordergrund der Hilfstätigkeit, sondern es entsteht die Gefahr der sozialen Disziplinierung. Was SozialhilfeempfängerInnen in erster Linie benötigen, sind nicht komplexe Ausführungen über unzählige mit der materiellen Hilfeleistung verbundenen Verpflichtungen und Abhängigkeiten, sondern professionelle Sozialarbeit, welche die unbürokratische Hilfestellung und Beratung in den Vordergrund stellt. Damit ist jedoch keineswegs eine paternalistische Haltung gemeint, durch die den KlientInnen wichtige Informationen (z.B. die Gefahr der Einforderung von Verwandtenunterstützung, wenn diese tatsächlich – was sehr selten der Fall ist – zur Anwendung kommen könnte) vorenthalten werden. In der sozialarbeiterischen Praxis ist jedoch weitaus häufiger eine regelrechte „Eindecken“ der KlientInnen mit (grösstenteils hypothetischen) Verpflichtungen und Regelungen festzustellen, womit der Zugang zur Sozialhilfe unnötig erschwert bzw. mit grossen psychischen Belastungen verbunden wird. Die Sozialberatung in der öffentlichen Sozialhilfe tut sich offensichtlich schwer mit einer Loslösung der Beraterischen, unterstützenden und emanzipierenden Funktion von der verwaltenden, reglementierenden und sanktionierenden Aufgabe der gesetzlichen Sozialhilfe.

5. Umwandlung von länger dauernden Sozialhilfeunterstützungen in eine Sozialversicherungsleistung mit Rechtsanspruch

Ergibt die sozialarbeiterische Erstabklärung eine vorwiegend finanzielle Notlage ohne offensichtlichen Beratungs- oder Interventionsbedarf – hier ist die sozialarbeiterische Fachlichkeit in einem hohen Mass gefordert – sollte die weitere Bearbeitung des Sozialhilfegesuches durch qualifiziertes administratives Fachpersonal durchgeführt werden. Diese administrative Tätigkeit sollte gleichermassen wie die Berechnung weiterer Sozialversicherungsleistungen (AHV/IV, Ergänzungsleistungen, ALV etc.) erfolgen, wobei der Einsatz des entsprechenden Personals bzw. der entsprechenden Abläufe (Datenerfassung, Formulare, Mitteilungen, Verfügungen) möglich wäre. Mit dieser organisatorischen Trennung – die auf Wunsch durch Inanspruchnahme der sozialarbeiterischen Beratung durch die hilfesuchende Person jederzeit wieder aufzuheben ist – könnte eine folgenschwere Verkettung von Hilfe und Kontrolle (zumindest teilweise) vermieden werden.

6. Sozialberatung als langfristige Integrationsberatung

Bei längerdauernden Sozialhilfeabhängigkeiten – in der Regel mehr als sechs Monate – ist der Zuzug einer Sozialberatung insofern wieder sinnvoll, um allfällige weitere Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen abzuklären bzw. in die Wege zu leiten (in eindeutigen Fällen kann und soll dies natürlich bereits früher geschehen, könnte aber durchaus auch durch administratives Fachpersonal in die Wege geleitet werden) und um sozialarbeiterische Massnahmen zur sozialen (Re)Integration zu prüfen. Das Ziel dieses Prozesses darf jedoch nicht die alleinige Ablösung von der Sozialhilfe sein, sondern muss die individuellen Ressourcen und Fähigkeiten der betroffenen Personen und deren langfristige soziale Integration ständig von neuem mobilisieren und fördern. Eine sozialräumliche Orientierung mit dem Ziel einer langfristigen Erschliessung von Ressourcen ist dabei selbstverständlich, selbst wenn diese kurzfristig zu keiner Reduktion der materiellen Sozialhilfeleistung führt.

7. Integrationsangebote statt Gegenleistungsdiskurs

Sozialarbeiterische Integrationssschritte stehen im Rahmen einer ressourcenorientierten Beratung selbstverständlich zu jedem Zeitpunkt im Vordergrund, dürfen jedoch nicht als moralisierende „Gegenleistungen“ eingebracht bzw. aufgezwungen werden. Unfreiwillige Integrationsangebote – verbunden mit

²⁸⁴ Ich verzichte hier auf den von John Galtung verwendeten Begriff der „strukturellen Gewalt“, da dies eine umfassendere Erörterung des Gewaltbegriffes bedingen würde.

hohem Erwartungsdruck oder gar mit Sanktionsdrohungen – sind zu vermeiden. Solche Zwangsangebote sind - mit Ausnahme von erforderlichen Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen, die jedoch hier nicht Gegenstand sind – in der Regel zum Scheitern verurteilt, da die Hilfesuchenden nicht als Co-Produzenten an deren Ausgestaltung und Umsetzung beteiligt sind und sie diese deshalb zu Recht als auferlegte Massnahmen empfinden. Selbst bei wohlwollender Handhabung durch Sozialarbeitende wird verordnete Integration von den Betroffenen vorwiegend als Sanktion empfunden und führt deshalb eher zu sozialem Ausschluss als zu sozialer Integration.

8. Sekundärer Arbeitsmarkt als gesellschaftliches Innovationspotenzial

Die im Rahmen der Sozialhilfe zur Verfügung stehenden Arbeits- und Beschäftigungsprogramme können als sekundärer Arbeitsmarkt in Zeiten hoher bzw. latenter Arbeitslosigkeit²⁸⁵ eine sinnvolle Rolle spielen, solange ihr Aufgabenbereich gesellschaftlich anerkannte Aufgaben umfasst. Dies selbst mit dem Risiko, dadurch direkt mit den privatwirtschaftlichen und übrigen staatlichen Anbietern in Konkurrenz zu treten. Eine solche Konkurrenzierung ist solange zulässig, solange die Angebote einen innovativen Charakter besitzen und sie allenfalls bereits bestehende private Anbieter von vergleichbaren Dienstleistungen nicht als Folge eines „Lohn-Dumpings“ vom Markt verdrängen. Integrationsprogramme sind deshalb immer als *seed programs* zu verstehen, welche nicht eine dauernde gesellschaftliche Dienstleistung übernehmen dürfen (ist eine solche aufgrund des Erfolges des Integrationsprogrammes erwünscht, ist dieses aus anderen Quellen zu finanzieren und sind damit die Mitarbeitenden des Programms aus der Sozialhilfeabhängigkeit dauernd zu entlassen). Es ist also durchaus legitim, wenn Personen, die sich erfolgreich auf dem sekundären Arbeitsmarkt behauptet haben und deren Produkt sich auch erfolgreich auf dem Markt behaupten kann bzw. ein anerkanntes gesellschaftliches Bedürfnis abdeckt, bei gleich bleibender Tätigkeit einen regulären MitarbeiterInnen-Status bekommen (d.h. in den primären Arbeitsmarkt übertreten und dadurch gesellschaftlich und sozialversicherungsrechtlich wieder volle Anerkennung bzw. volle Anrechte auf neue Rahmenfristen etc. erhalten). Bedingung für diesen Statuswechsel ist jedoch die Anerkennung des gesellschaftlichen Mehrwertes der Leistungen der entsprechenden Programme und damit die Bereitschaft, diese ganz, teilweise oder zumindest vorübergehend – im Sinne einer Anschubfinanzierung – aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren.

8.3 Schlussbemerkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind jedoch nur als Teil einer tief greifenden Sozialhilfe reform denkbar, für die der politische Wille des Gesetzgebers, der Behörden, Berufs- und Fachverbände und damit auch der Mehrheit der Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten unerlässlich ist. Um die öffentliche Sozialhilfe mit einem sinnvollen Integrationsauftrag auszustatten, sind neben den oben erwähnten Einzelmassnahmen deshalb auch grundlegende Reformen des Sozialversicherungssystems erforderlich, ohne deren Substanz in Frage zu stellen. Eine organisatorische Zusammenlegung der aufwändigen Verwaltung der Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen würde einerseits zu einer erhöhten Transparenz und Rechtssicherheit für die LeistungsempfängerInnen, andererseits auch zu beträchtlichen Einsparungen im administrativen Ablauf der Abklärung der Bezugsberechtigung, der Berechnung der Leistungen und der – in einem gewissen Masse sicher erforderlichen – Überwachung des Leistungsbezuges bzw. Vermeidung von – in der Praxis weit häufiger durch administrative Fehler als durch Betrugsabsicht verursachten – unberechtigten²⁸⁶ Leistungen führen.

Die bisher starre Trennung zwischen Sozialversicherungsleistung und Sozialhilfebezug würde dadurch zumindest teilweise aufgelöst, was zu neuen, flexibleren Formen der Sozial- und Integrationsberatung führen könnte. Statt unterschiedlich qualifiziertes Beratungspersonal für die einzelnen Institutionen – Arbeitsamt bzw. Arbeitsvermittlungszentren, berufliche Eingliederung der Invalidenversicherung, Ausgleichskassen, Sozialdienste etc. – einzusetzen und dieses als „SozialmanagerInnen mit unternehmerischen Denken“²⁸⁷ abzurichten, wäre der punktuelle Einsatz eines Pools von fachlich breit qualifizierten BeraterInnen vorzuziehen.

²⁸⁵ Die Arbeitslosenquote erreichte im November 2003 mit 4% der Erwerbsbevölkerung bzw. 156'600 Personen in der Schweiz den höchsten Stand seit über 5 Jahren („der Bund“ vom 9.12.2003, S. 1). Seither hat sich die Quote wieder auf rund 2.5% (Stand: Mai 2007) reduziert.

²⁸⁶ Neben unberechtigten Leistungsbezügen gilt es natürlich auch, ungenügende Leistungsberechnungen, d.h. Fehler zuungunsten der LeistungsbezügerInnen zu vermeiden, welche in der Praxis natürlich ebenso anzutreffen sind wie fehlerhafte Berechnungen zugunsten der KlientInnen.

²⁸⁷ D.h. in direkter oder indirekter Konkurrenz zu anderen Sozialversicherungsinstitutionen steht (siehe Kapitel 5).

Ein solches Modell könnte wie folgt dargestellt werden:

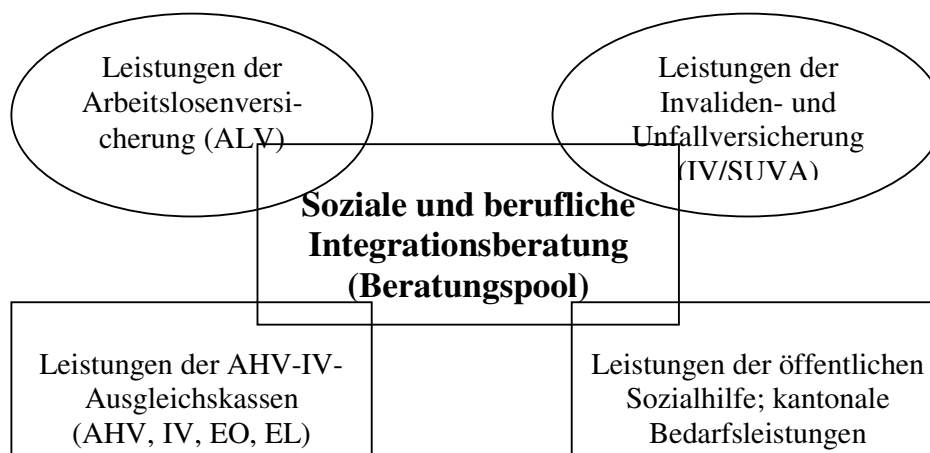


Abb. 8.1: Modell eines Beratungspools mit Zugang zu verschiedenen sozialstaatlichen Leistungen (eigene Darstellung)

Anstelle der heutigen, in sich abgeschlossenen Sozialversicherungs- bzw. Sozialhilfesysteme fördert das vorgeschlagene Modell eine Koordination der entsprechenden Leistungen im Rahmen einer möglichst durchgehenden Sozial- und Integrationsberatung unabhängig von der jeweiligen Zuständigkeit der einzelnen Sozialversicherung. Die BeraterInnen – in der Regel professionelle Sozialarbeitende, in Ausnahmefällen SpezialistInnen der beruflichen Integration oder der Suchthilfe – würden allen HilfebezügerInnen bereits zum Zeitpunkt ihrer Erstanmeldung bzw. Vorabklärung zur Verfügung gestellt, um deren Gang durch das komplexe Gebilde der Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen zu erleichtern bzw. die entsprechenden Dienstleistungen zu koordinieren.

Die Inanspruchnahme der Beratung wäre freiwillig und würde somit keine sozialen Kontrollaufgaben erfüllen. Die BeraterInnen hätten jedoch, um ihren Beratungs- und Integrationsauftrag umfassend wahrzunehmen, gestützt auf eine entsprechende Vollmacht der Betroffenen Zugriff zu den Daten aller Sozialversicherungssysteme. Diese Daten wären im Sinne eines individuellen Leistungskontos für BeraterIn und KlientIn einsehbar, am besten über die bereits bestehenden AHV-Konten.²⁸⁸

Voraussetzung für eine solche Sozialversicherungsreform wäre eine Gesamtschau aller relevanten Leistungen des Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystems unter Berücksichtigung der kantonalen Unterschiede. Solange die kantonalen Leistungen – insbesondere unterschiedliche Leistungsangebote und –höhen bei den Prämienverbilligungen der Krankenkassen, Kinder- und Familienzulagen etc. – sowie die Höhe der kantonalen Einkommenssteuern für tiefe Einkommen dermassen unterschiedlich sind, dürfte eine materielle Gleichstellung aller LeistungsbezügerInnen kaum möglich sein. Eine solche umfassende Gleichstellung aller einkommensschwacher Haushalte in der Schweiz wäre lediglich mittels der Abschaffung aller spezieller bzw. regionaler (kantonaler oder gar kommunaler) finanzieller Unterstützungen und deren Ersatz durch eine generelle materielle Grundsicherung im Sinne eines garantierten Existenzminimums möglich.

Das Modell eines gesicherten Grundeinkommens auf nationaler Ebene wäre zwar aus fachlicher Sicht²⁸⁹ wünschenswert, jedoch aus verschiedenen Gründen zurzeit kaum zu verwirklichen:

1. Eine einheitliche materielle Grundsicherung wäre in einem Klima des allgemeinen Sozialabbaus kaum in einem zufrieden stellenden Masse auszugestalten bzw. wäre gegenüber Abbau- und Sparvorgaben erst nach einer längeren Konsolidierungsphase resistent. Das Beispiel der Debatten um die Reformen der

²⁸⁸ Die Daten könnten in anonymisierter Form auch als wichtiges Grundlagenmaterial für empirische Sozialforschung zur Verfügung stehen.

²⁸⁹ Der Aufwand für die Berechnung und Verwaltung der materiellen Leistungen würde durch eine sozialversicherungs- und sozialhilferechtliche Einheitskasse stark reduziert, wodurch zusätzliche Ressourcen für die Beratung, die sozialarbeiterische Intervention und für attraktive Integrationsprojekte zur Verfügung stehen würden. Zudem könnten die Aufgaben der materiellen Grundsicherung und des Beratungs- und Integrationsauftrages konsequent voneinander getrennt werden.

Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland²⁹⁰ zeigt, dass dieser Umbau für einen Sozialabbau im grossen Stile missbraucht werden kann.

2. Ein Ersatz aller bestehenden Leistungsangebote durch eine nationale, alle Risiken umfassende Sozialversicherung könnte viele bürgerInnennahe, erfolgreiche Hilfsangebote gefährden. Diese vielfältigen bereits bestehenden oder noch zu schaffenden Integrationsangebote sind im Rahmen des erwähnten Beratungspools unentbehrlich und dürften keinesfalls zugunsten eines rein materiell ausgerichteten gesicherten Grundeinkommens aufgehoben werden.
3. Eine einheitliche materielle Grundsicherung könnte unter ungünstigen sozialpolitischen Vorzeichen auch zu einer verstärkten Stigmatisierung und Ausgrenzung von LeistungsbezügerInnen führen, statt diese zu mildern. Dieser Effekt wäre zu befürchten, da die individuellen Gründe (z.B. Invalidität, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft) keinen kausalen Anspruch auf soziale Transferleistungen mehr zur Folge haben. Der Leistungsbezug würde lediglich an ein generelles, der gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklung diametral entgegensetzendes Universalleistungsprinzip geknüpft.
4. In einem grossen Einheitstopf für alle gesellschaftlichen Risiken würde zudem der Versicherungsgedanke und die damit verbundene gesellschaftliche Legitimation einzelner Sozialversicherungsleistungen verschwinden, wodurch die soziale Kontrolle der LeistungsbezügerInnen wiederum zunehmen könnte.

Angesichts dieser Einwände und des gegenwärtigen sozialpolitischen Klimas sind aus meiner Sicht in den nächsten Jahren keine bahnbrechenden Änderungen zu erwarten. Aus sozialpolitischer Sicht gilt es, den erreichten Stand wohlfahrtsstaatlicher Massnahmen generell zu halten und punktuell zu verbessern. Diese Bemühungen werden aber nur erfolgreich sein, wenn sich die Betroffenen (Armutsbetroffene, Sozialarbeitende und möglichst breite soziale Gruppierungen, die den Sozialabbau ablehnen) verstärkt selber zu Wort melden. Neben den bekannten Strategien der Informations- und Abstimmungskampagnen sind neue Formen der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. über Blogs, Internet-Resolutionen, etc.) in Erwägung zu ziehen.

Die Professionellen der Sozialen Arbeit müssen dabei ihre fachlichen Freiräume ständig neu definieren und auch bereit sein, in politischen und arbeitsrechtlichen Konflikten Stellung zu beziehen. Die zunehmenden Konfliktpotenziale in der Sozialen Arbeit sind in diesem Sinne keine primär zu bedauernde Entwicklung, sondern eine reale Herausforderung für die jetzige und noch mehr die zukünftige Generation der Professionellen der Sozialen Arbeit.

Abschliessend sei deshalb mit Véréna Keller eine Sozialarbeiterin zitiert, welche sich in diesem Sinne seit 30 Jahren beruflich und in der Ausbildung von Sozialarbeitenden für ein solidarische Soziale Arbeit einsetzt: *„Immer noch verfügen die Sozialarbeitenden über einen nicht zu unterschätzenden Handlungsspielraum. Tatsächlich sind sie es, die im täglichen Kontakt mit den Klienten die Sozialpolitik ‚machen‘. Wie und in wessen Interesse wenden sie ihre Freiheit an? Schaffen sie es, einen qualifizierten Service public anzubieten? Eine Soziale Arbeit zu praktizieren, die soziale Gerechtigkeit anstrebt und die Klienten als erwachsene BürgerInnen mit Rechtsansprüchen versteht? Ohne politische Unterstützung wird ihnen das schwer gelingen. Ebenso wenig wie die Soziale Arbeit allein einer immer ungleichen Verteilung des Besitzes, der Arbeit und der Bildung entgegenwirken kann“* (Keller, 2006:5).

²⁹⁰ Mit der Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfegeld in Deutschland (Hartz IV u.a.) ist ein Abbau des ersteren auf das Niveau des zweiten verbunden, welcher zu einem massiven Verlust an Kaufkraft für Arbeitslose führt.

9. Literaturverzeichnis

- Abels, Heinz** (2004): *Interaktion, Identität, Repräsentation. Kleine Einführung in interpretative Theorien der Soziologie*. 3. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Adorno, Theodor W.** (1979): „Individuum und Organisation“, in: Theodor W. Adorno, *Gesammelte Schriften I*, Suhrkamp, Frankfurt/Main, S. 440-456.
- Albertini, Franco** (2003): *Die Kultur des Neuen Kapitalismus – Stress und Überlastung in der Sozialarbeit*, Master Thesis, ISMOS. Lehrgang, Wirtschaftsuniversität Wien, Eigenverlag, Poschiavo.
- Améry, Jean** (1985): *Der integrale Humanismus*, Klett-Cotta, Stuttgart.
- Axinn, June & Levin, Herman** (1975): *Social Welfare*, Dodd, New York.
- Bach, Maurizio** (2000), „Soziologie der europäischen Integration. Eine Übersicht über theoretische Ansätze“, in Loth, Wilfried & Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Stand und Entwicklung theoretischer Konzepte zum europäischen Integrationsprozess*, Leske + Budrich, Opladen, S. 147-173.
- Bahrndt, Hans Paul** (2000): *Schlüsselbegriffe der Soziologie – eine Einführung mit Lehrbeispielen* (4. Auflage), C.H. Beck, München.
- Bartelheimer, Peter** (2005): *Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung*, in: *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen*, erster Bericht, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bauer, Tobias & Streuli, Elisa** (2000): *Modelle des Ausgleichs von Familienlasten*. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF), Bern.
- Baumgartner, Edgar** (1998): *Möglichkeiten und Grenzen der Evaluationsforschung im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe* (2. Auflage), Edition Soziothek, Kőniz.
- Baviera, Valentina** (Hrsg.) (2002): *Projekt Case Management Sozialhilfe der Stadt Basel*, Interact, Luzern.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas** (1980; engl. Original 1969): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit – eine Theorie der Wissenssoziologie*, Fischer Verlag, Frankfurt am Main.
- Biermann, Benno et al.** (2000): *Soziologie – Gesellschaftliche Probleme und sozialberufliches Handeln* (3. Auflage), Luchterhand Neuwied.
- Bőhnisch, Lothar** (2001): „Anomie“, in: Hans-Uwe Otto & Hans Thiersch (Hrsg.): *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, Opladen, Neuwied/Kriftel, S. 52-60.
- Bohrer, Isabelle & Wallimann, Isidor** (1999): *Armut – Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe*, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Bommes, Michael & Scherr, Albert** (2000): *Soziologie der Sozialen Arbeit*, Juventa, Weinheim/München.
- Bortz, Jürgen & Döring, Nicola** (1995): *Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler*, 2. Auf., Springer, Berlin und Heidelberg
- Bourdieu Pierre** (Hrsg.) (1997): *Das Elend der Welt*, UVK, Konstanz.
- Braun, Hans** (2004): „Integrationstendenzen und Ausschlussmechanismen im Sozialstaat“, *Die Neue Ordnung*, 58/4, S. 244-255.
- Breuer, Stefan** (1986): „Sozialdisziplinierung. Probleme und Problemverlagerungen eines Konzepts bei Max Weber, Gerhard Oestreich und Michel Foucault“, in: Christoph Sachsse & Florian Tennstedt (Hrsg.) (1986): *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung*, Suhrkamp, Frankfurt/Main, S. 45-69.
- Brusten Manfred & Hohmeier Jürgen** (Hrsg.) (1975), *Stigmatisierung, Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen*, Luchterhand, Darmstadt.
- Bundesamt für Statistik** (2004): Sozialhilfestatistik 2002, *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 7-8/04: S. 12.
- Bundesamt für Statistik** (2006): Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2004, *Medienmitteilung vom 1. Juni 2006*: S. 5, Neuenburg.
- Carigiet, Erwin, Mäder, Ueli & Bonvin, Jean-Michel** (Hrsg.) (2003): *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik, Rotpunktverlag, Zürich.
- Castel, Robert** (2000): *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, UVK, Konstanz
- Christ, Thierry** (2006): „Fürsorge – Kap. 3: 19. & 20. Jahrhundert“, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, unter: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25809-1-3.php>, abgerufen am 11.10.2006
- Coser, Lewis** (1964): *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, New York.
- Coullery, Pascal** (1993): *Das Recht auf Sozialhilfe*, Haupt Verlag, Bern.
- Cremer, Helga** (2003): *Ordnen, Helfen, Strafen – die Kontrolle des sozialen Raumes und Formen einer (neuen?) Allianz Sozialer Arbeit und Strafjustiz?*, Symposium S8 vom 28.9.2003 anlässlich des fünften Bundeskongresses Soziale Arbeit, Mitschrift des Verf., Kassel
- Dahme, H.-J., Otto, H.-U., Trube, A. & Wohlfahrt, N.** (Hrsg.) (2003): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Leske + Budrich, Opladen. (Angabe der Vornamen der Autoren)
- Dahrendorf, Ralf** (1992): *Der moderne soziale Konflikt*, DVA, Stuttgart.
- Deakin, Nicholas, Davis, Ann & Neil, Thomas** (1996): *Öffentliche Sozialhilfedienste und soziale Ausgrenzung – die Entwicklung verbraucherorientierter Initiativen in der Europäischen Union*, Loughlinstown, Dublin.
- De Pury, David** (Hrsg.) (1995): *Mut zum Aufbruch: eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Orell Füssli, Zürich.
- Diekmann, Andreas** (2000): *Empirische Sozialforschung*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg
- Diessenbacher, Hartmut** (1984): „Nehmen – Verteilen – Geben. Die Geburt des modernen Sozialarbeiters aus dem Geist der Heuchelei“, *Neue Praxis*, 14/4, S. 374 – 380.
- Dietrich, Franz** (1998): *Die kommunitaristische Kritik an John Rawls' Theorie des Gesellschaftsvertrages*. Vortrag gehalten am 12.01.1998 im Rahmen der Vortragsserie „Zur Lehre vom Gesellschaftsvertrag“ an der Universität-GH-Duisburg, unter: <http://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/sowi/lsi/vortraeg/kommun.htm>, abgerufen am 04.01.2006.
- Dietz, Berthold** (1997): *Soziologie der Armut: eine Einführung*, Campus, Frankfurt/New York.

- Doehlemann**, Martin (2000): „Soziologische Theorien und soziologische Perspektiven für Soziale Berufe“, in: Benno Biermann et al. (2000): *Soziologie – Gesellschaftliche Probleme und sozialberufliches Handeln*, 3. Aufl., Luchterhand, Neuwied, S. 3-34.
- Drilling**, Matthias (2003): „Junge Erwachsene in der städtischen Sozialhilfe“, *Sozial Aktuell*, 21/03, S. 18-23.
- Durkheim**, Émile (1999; franz. Original 1897): *Der Selbstmord*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Durkheim**, Émile (1988; franz. Original 1893): *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- Eberle**, Thomas S. (2003): „Soziologie“, in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder & Jean-Michel Bonvin (Hrsg.): *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Rotpunktverlag, Zürich, S. 309-310.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen** (2004): *Familienbericht 2004 – Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*, Eidg. Departement des Innern, Bern.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen** (2004): *Die EKFF begrüsst Bundesgesetz über Familienzulagen*, Pressemitteilung vom 10.11.2004, Eidg. Departement des Innern, Bern.
- Elias**, Norbert (1976, 1. Aufl. 1939): *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2 Bde.
- Esmail**, Astrid, **Flieger**, Anne-Marie, **Hollenstein** Raja & **Kaiser** Madlen (2007): *SKOS-Richtlinien 2005: Integrationszulagen – erste Erfahrungen*. Untersuchungsbericht der HSA Luzern, unter: www.avenir.social.ch, abgerufen am 20.7.2007.
- Etzioni**, Amitai (1975, engl. Original 1968): *Die aktive Gesellschaft*. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Eugster**, Reto (2000): *Die Genese des Klienten: soziale Arbeit als System*, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Eugster**, Stefan, **Pineiro**, Esteban & **Wallimann**, Isidor (1997): *Entmündigung und Emanzipation durch die Soziale Arbeit – individuelle und strukturelle Aspekte*, Haupt, Bern.
- Farwick**, Andreas (2001): *Segregierte Armut in der Stadt. Ursachen und soziale Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern*, Leske + Budrich, Leverkusen.
- Foucault**, Michel (2001, franz. Original 1975): *Überwachen und Strafen: die Geburt des Gefängnisses*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Fluder**, Robert & **Stremlow**, Jürgen (1999): *Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*, Haupt, Bern.
- Fluder**, Robert (2004): „Erste Resultate der schweizerischen Sozialhilfestatistik“, *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 7& 8/04, S. 12.
- Fraser**, Nancy (1994): *Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Fuchs**, Christian (2001): *Soziale Selbstorganisation im informationsgesellschaftlichen Kapitalismus*, Books on Demand, Norderstedt.
- Gächter**, Otmar & **Nyffeler**, Reto (2001): *Der Neoliberalismus*, Seminararbeit im Rahmen der Vorlesung „Politische Parteien im Wandel“ von Dr. Andreas Ladner am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, PDF-Datei auf Website des Instituts www.ipw.unibe.ch, Bern, 2001 (Download 20.8.03).
- Galuske**, Michael (2002): *Flexible Sozialpädagogik: Elemente einer Theorie sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*, Juventa, Weinheim/München.
- Gebhardt**, Georg & **Schmidt**, Klaus (2001): *Der Markt für Venture Capital: Anreizprobleme, Governance Strukturen und staatliche Interventionen*, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 2001-12, München.
- Gilomen**, Hans-Jörg, **Guex**, Sébastien & **Studer**, Brigitte (Hrsg.)(2002): *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung – Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Chronos, Zürich.
- Görtemaker**, Manfred (1989): *Deutschland im 19. Jahrhundert*, 3. Aufl., Leske + Budrich, Opladen.
- Gredig**, Daniel & **Wilhelm**, Elena (2006): „Die Kehrseiten der Sozialen Arbeit“, *Sozial Aktuell*, 11/06, S. 17-18.
- Habermas**, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2 Bde.
- Hartfiel**, Günter (1972): *Wörterbuch der Soziologie*, Kröner, Stuttgart
- Heitmeyer**, Wilhelm (Hrsg.)(1997): *Bundesrepublik Deutschland: auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*; Bd. 2: *Was hält die Gesellschaft zusammen?*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Hepworth**, Dean & **Larsen**, Jo Ann (1993): *Direct Social Work Practice: Theory and Skills*. Brooks/Cole, Belmont, CA.
- Hinte**, Wolfgang (2004): „Sozialhilfe und Sozialraum“, *Impuls* 2/04, S. 8-10.
- Hochschule für Soziale Arbeit Bern** (Hrsg.) (2001): *Soziale und berufliche Integration in der Sozialhilfe – Umsetzung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung*, Weiterbildungsprogramm 2002, Selbstverlag, Bern.
- Hochstrasser**, Franz (2003): „Menschenrechte und der Strafvollzug in der Schweiz“, *Sozial Aktuell*, 1/03, S. 2-10.
- Hradil**, Stefan (1997): *Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften*, Campus, Frankfurt/New York.
- Hüttner**, Eveline & **Bauer**, Tobias (2003): *Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)*. Bern.
- Initiativkreis Bundeskongress Soziale Arbeit** (2003): *Soziale Arbeit im öffentlichen Raum – Soziale Gerechtigkeit in der Gestaltung des Sozialen*, Kongressdokumentation, Eigenverlag, Kassel.
- International Federation of Social Work** (1999): *Social Work Codex*, Selbstverlag IFSW, Bern
- International Federation of Social Work** (2000): *Definition of Social Work*, Selbstverlag IFSW, Bern.
- Höpflinger**, François & **Wyss**, Kurt (1994): *Am Rande des Sozialstaates – Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich*, Haupt, Bern.
- Huppertz**, Norbert (Hrsg.)(1998): *Theorie und Forschung in der Sozialen Arbeit*, Neuwied, Krißel.
- Imdorf**, Christian (2001): *Die Sozialberatung im Urteil der SozialhilfebezüglerInnen*, Edition Soziothek, Bern.
- Jordi**, Michael (2000): *Sozialhilfestatistik – Problemanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich*; Working paper de l'IDHEAP, 16/2000, Institut de Hautes Études en Administration Publique, Chavannes-près-Renens.
- Kappeler**, Beat (2006): „Ein gutes Herz ist nicht genug“, *Sozial Aktuell*, 11/06, S. 2-4.
- Karger**, Jacob & **Stoesz**, David (1990): *American Social Welfare Policy: A Structural Approach*, Longman, New York/London.

- Kaufmann**, Franz Xaver (1997): *Herausforderungen des Sozialstaates*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Kaufmann**, Franz Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Keller**, Véréna (2006): „Soziale Arbeit – für wen, wie und wozu?“ *Sozial Aktuell*, 5/06, S. 2-5.
- Kirchhoff** Sabine, **Kuhnt** Sonja, **Lipp** Peter, **Schlawin** Sigfried (2000): *Machen wir doch einen Fragebogen*, Leske+Budrich, Opladen
- Knöpfel**, Carlo (1999): „Existenzsicherung im Wandel der Arbeitsgesellschaft – eine Problemskizze“, *Sozialmanach 1999: Existenzsicherung in der Schweiz*, Caritas-Verlag, Luzern, S. 37-52.
- Knöpfel**, Carlo (2003): „Das Management von Armut und Ausgrenzung“, *Sozial Aktuell*, 5/03, S. 21-25.
- Kronauer**, Martin (2002): *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Campus, Frankfurt/New York.
- Kropf**, Blaise (2003): „Verhängnisvoller Schnellschuss – Grossrat Daniel Pauli (SVP) fordert eine massive Reduktion der Sozialhilfe“, *Standpunkt* Nr. 70 4/03, S. 6.
- Kühn**, Dietrich (2000): „Organisationen Sozialer Arbeit: Administrative Strukturen und Handlungsformen im Sozialwesen“, in: Benno Biermann et al. (2000): *Soziologie – Gesellschaftliche Probleme und sozialberufliches Handeln*, 3. Aufl., Luchterhand, Neuwied, S. 309-366.
- Kutzner**, Stefan (2004): „Das Arbeitsbündnis in der Sozialen Arbeit: Sozialarbeiter-Klienten-Beziehungen aus professionalisierungstheoretischer Perspektive“, in: Ueli Mäder & Claus-Heinrich Daub, (Hrsg.), *Soziale Arbeit: Beiträge zu Theorie und Praxis*, gesowip, Basel, S. 51-79
- Kutzner**, Stefan, **Mäder**, Ueli & **Knöpfel**, Carlo (2004): *Working poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe*, Rüegger, Zürich/Chur.
- Leibfried**, Stephan (1976): „Armutspotenzial und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozess des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe“, *Kritische Justiz*, 9, S. 376-393.
- Leu**, Robert, **Burri**, Stefan & **Priester**, Tom (1997), *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, 2. Auflage, Haupt, Bern.
- Levin-Waldmann**, Oren M. (2005): „Welfare Reform and Models of Public Policy: Why Policy Sciences Are Required Review of Policy Research“, *Review of Policy Research*, 22/ 4, S. 519-539.
- Levy**, René, **Joye**, Dominique, **Guye**, Olivier & **Kaufmann**, Vincent (1998): *Alle gleich? Soziale Schichtung, Verhalten und Wahrnehmung*, Seismo, Zürich.
- Lianos**, Michalis (2003): „Social control after Foucault“, *Surveillance & Society*, 1/03, S. 412-415.
- Lintzen**, Winfried (2004): *Verwaltung des Wohls: eine contradictio in adjecto? Sondierungen zu einer Auseinandersetzung mit Habermas These von der Kolonialisierung der Lebenswelt für die sozialarbeiterische Praxis*, unter: <http://www.userpage.fu-berlin.de/~miles/Wohl>, abgerufen am 24.12.2004.
- Löffler**, Berthold (2002): „Pauschalisierung als Strategie gegen Sozialhilfemissbrauch“, *Sozialmagazin*, 27/2002, S. 29-38.
- Lucchini**, Riccardo (2003): „Abweichendes Verhalten“, in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder & Jean-Michel Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Rotpunktverlag, Zürich, S. 9.
- Luhmann**, Niklas (1972): „Einfache Sozialsysteme“, *Zeitschrift für Soziologie*, 1, S. 51 – 65.
- Luhmann**, Niklas (1975): *Soziologische Aufklärung*, Bd. II, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Luhmann**, Niklas (1989): *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Luhmann**, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Lüssi**, Peter (2001): *Systemische Sozialarbeit – Praktisches Lehrbuch der Sozialberatung*, 5. Aufl., Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Lüthi Christian** et al. (2003): *Bern – die Geschichte der Stadt im 19. und 20. Jahrhundert*, Stämpfli Verlag, Bern.
- Mäder**, Anne (1990): *Vom Bittgang zum Recht – Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge*, Haupt, Bern.
- Mäder**, Ueli (2000): *Subsidiarität und Solidarität*, Peter Lang, Bern.
- Mäder**, Ueli & **Streuli** Elisa (2002): „Zur sozialen Verträglichkeit des Reichtums“, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 28/2, S. 339-357.
- Maeder**, Christoph & **Nadai**, Eva (2004): *Organisierte Armut – Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*, Universitätsverlag Konstanz, Konstanz.
- Maeder**, Christoph & **Nadai**, Eva (2003): Arbeit am Sozialen. Die Armen im Visier aktivierender Sozialarbeit, Kongress der Schweizerische Gesellschaft für Soziologie, Workshop-Abstract aus Kongressprogramm, 2003, unter: <http://www.foeg.unizh.ch/kongress2003/DE/plenumsveranstaltungen/Plenum%20B.pdf>, abgerufen am 15.3.2003
- Maegli**, Rolf (2003a): „Case Management und Sozialhilfe in Basel“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 5/03, S. 2-6.
- Maegli**, Rolf (2003b): „Strategien der Sozialhilfe für junge Erwachsene in Basel“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 3/03, S. 24-26.
- Magnin**, Chantal (2003): „Soziale Kontrolle“, in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder & Jean-Michel Convin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Rotpunktverlag, Zürich, S. 281-282.
- Malinowski**, Peter & **Münch**, Ulrich (1975): *Soziale Kontrolle – soziologische Theoriebildung und ihr Bezug zur Praxis der sozialen Arbeit*, Luchterhand, Neuwied/Darmstadt.
- Manouk**, Nick (2007): „Ethische Kompetenz oder eigene Moral?“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 1/07, S. 1.
- Mead**, George Herbert (1987; engl. Original 1918): „Psychologie der Strafjustiz“, in: George H. Mead. *Gesammelte Aufsätze*, Suhrkamp, Frankfurt/Main, Bd.1, S. 253-284.
- Merton**, Robert K. (1968; 1. Aufl. 1949): „Social Structure and Anomie“ in: *Social Theory and Social Structure*, 3. Aufl., The Free Press, New York, S. 185-248.
- Müller**, Siegfried (2001): *Erziehen – Helfen – Strafen: Das Spannungsverhältnis von Hilfe und Kontrolle in der Sozialen Arbeit*, Juventa, Weinheim/München.

- Münch, Richard (1998): *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Neidhardt, Friedhelm & Rucht, Dieter (1993): „Auf dem Weg in die ‚Bewegungsgesellschaft‘? Über die Stabilisierbarkeit sozialer Bewegungen“, *Soziale Welt*, 44/3, S. 305-326.
- Nett Jachen, Ruder, Rosmarie & Schmassmann, Sina (2005): *Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe*, Schlussbericht der Pilotstudie, Hochschule für Sozialarbeit HSA Bern, Bern.
- Nett, Jachen (2006): „Sozialwissenschaftliche Forschung: Kriterien und Erfordernisse“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 7-8/06, S. 5-6.
- NASW (National Association of Social Workers) (2003): *Code of Ethics*, NASW Press, Washington D.C.
- Obrecht, Werner & Zwicky, Heinrich (2002): „Theorie als Selbstbestätigung – Zur Kritik der Luhmann’schen Systemtheorie und ihrer Popularität in der Sozialen Arbeit“, *Neue Praxis*, 5/02, S. 483-498.
- Otto, Hans-Uwe & Thiersch, Hans (Hrsg.) (2001): *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Opladen, Neuwied/Kriftel.
- Pärli, Kurt (2001): „Sozialhilfeunterstützung als Anreiz für Gegenleistungen“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 17/01, S. 17-24.
- Pärli, Kurt (2003): „Auswirkungen der neuen Bundesverfassung auf die Sozialarbeit“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 1/03, S. 11-14.
- Pärli, Kurt (2005): „Der (Un)Geist der fünften IV-Revision“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 10/05, S. 27-29.
- Parsons, Talcott (1976, engl. Original 1951): *Zur Theorie sozialer Systeme*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Parsons, Talcott (1996, engl. Original 1971): *Das System moderner Gesellschaften*, Juventa, Weinheim/München.
- Peters, Helge (1989): *Einführung in die Soziologie abweichenden Verhaltens*, Juventa, Weinheim/München.
- Peters, Helge (2002): *Soziale Probleme und soziale Kontrolle*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Peuckert, Rüdiger (2003), „Kontrolle, soziale“, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, 7. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S. 193-196.
- Peuckert, Rüdiger & Scherr, Albert (2003): „Integration“ und „Interaktion“, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, 7. Aufl., Leske + Budrich, Opladen, S. 152-159.
- Prokasky, Herbert (1999): *Das Zeitalter der Industrialisierung und die Utopie der bürgerlichen Gesellschaft*, Schöningh im Westermann.
- Rauber, Alexander (1997): *Die Sozialarbeit und ihre Geldgeber: Eine Studie zum Wissen und Handeln über Sozialarbeit in politischen Parteien*, Haupt Verlag, Bern
- Rawls, John (1992): *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989*, Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- Reichert, Elisabeth & Wieler, Joachim (2001): „Soziale Arbeit in den USA“, in: Hans-Uwe Otto & Hans Thiersch (Hrsg.), *Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Auflage, Opladen, Neuwied/Kriftel, S. 1611-1621.
- Reimann, Ernst (2003): „Existenzsicherung (der Familie)“, in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder & Jean-Michel Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Rotpunktverlag, Zürich, S. 100.
- Reitz, Tilman (2003): „Die Sorge um sich und niemand anderen – Foucault als Vordenker neoliberaler Vergesellschaftung“, *Das Argument*, 249, S. 21-33.
- Richmond, Mary E. (1917): *Social Diagnosis*, Russell Sage Foundation, New York.
- Rogers, Carl (1991; Orig. 1977): *Therapeut und Klient*, Fischer, Frankfurt/Main.
- Ross, Edward Alsworth (2002; Orig. 1901): *Social Control: A Survey of the Foundation of Order*, Univ. Press of the Pacific
- Rossini, Stéphane (Lt.) (2005): Versteckte Armut in der Schweiz. Qualitative Analyse von Verarmungsprozessen und Perspektiven sozialen Handelns – Zusammenfassung der Forschungsergebnisse, NFP45 Probleme des Sozialstaates, available: <http://www.sozialstaat.ch/d/programm/ergebnisse.html>, Abfrage vom 9.2.05
- Ruder, Rosmarie (2003): „Aktuelle Tendenzen in der Sozialhilfe“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 5/03, S. 17-20.
- Ruder, Rosmarie (2004): „Entwicklungen in der Sozialhilfe“, *Impuls*, 2/04, S. 4-7.
- Sachsse, Christoph & Tennstedt, Florian (Hrsg.) (1986): *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung*, Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- Sennett, Richard (1998): *Der flexible Mensch – die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin-Verlag, Berlin.
- Schäfers, Bernhard (Hrsg.) (2003): *Grundbegriffe der Soziologie*, 7. Auflage, Leske + Budrich, Opladen.
- Schaffhauser, Roland (1997): „Öffentlichkeit und soziale Bewegungen“, *Sociology in Switzerland Online Publications*, unter: <http://www.socio.ch>, abgerufen am 14.8.04
- Scherr, Albert (2000): „Individuum/Person“, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*, 6. Auflage, Leske + Budrich, Opladen, S. 134-140.
- Schiess, Viktor (2003): „Vorwort“, in: Peter Sommerfeld (Hrsg.) *Zukunftsszenarien Soziale Arbeit: Überlegungen zur Lösung sozialer Probleme*, Unternehmensberatung Viktor Schiess, Aarau, S. 3-6.
- Schiesser, Martin (2001): „Selbstverantwortung statt soziale Hängematte – neues Sozialhilfegesetz in der Stadt Basel“, *AMAgenda*, 4/2001, S. 6 – 8.
- Schiewer, Günter (1999): *Sozialhilfe – Leitfadens zur Veränderung der Praxis*, Lambertus, Freiburg i.B.
- Schimank, Uwe (1996): *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Leske + Budrich, Opladen.
- Schneider, Markus (2003): *Weissbuch 2004*, Weltwoche Verlag, Zürich.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2000/2005): *Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der öffentlichen Sozialhilfe*, SKOS-Eigenverlag, Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2004): *Ausbildungen im Sozialbereich mit Schwerpunkt ambulanter Sozialarbeit – eine Bestandaufnahme*, SKOS-Eigenverlag, Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2005): *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe – ein Jahrhundert SKOS & ZeSo*, SKOS-Eigenverlag, Bern.
- SBS/ASPAS (1999): *Berufskodex des Schweizerischen Berufsverbands Soziale Arbeit*, Eigenverlag, Bern.
- Schweizerische Städteinitiative Sozialpolitik (2001): *Jahresbericht 2001*, Eigenverlag, Luzern.
- Simmel, Georg (1992, 1. Aufl. 1908): „Der Arme“, in: Georg Simmel Gesamtausgabe, Bd. 11: Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Suhrkamp, Frankfurt/Main, S. 512-555.

- Simon, Titus** (2003): *Ordnen, Helfen, Strafen – die Kontrolle des sozialen Raumes und Formen einer (neuen?) Allianz Sozialer Arbeit und Strafjustiz?*, Symposium S8 vom 28.9.2003 anlässlich des fünften Bundeskongresses Soziale Arbeit, Mitschrift des Verf., Kassel.
- Socialia** (2002): Newsletter *Socialia* vom 2.3.02 der Studierenden der FHS Rorschach, unter: www.socialia.ch/newsletter/sozialhilfemissbrauch.ch, abgerufen am 27.3.2002.
- Sommerfeld, Peter** (2003): *Zukunftsszenarien Soziale Arbeit: Überlegungen zur Lösung sozialer Probleme*, Unternehmensberatung Viktor Schiess, Aarau.
- Sozial Aktuell** (2004), Fachzeitschrift des Schweizerischen Berufsverbands Soziale Arbeit SBS/ASPAS, Nr. 1/04: *Steuerung der Fallbelastung – Zahlen und Fakten*, S. 24.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich** (2004): *Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Zürich 1974 – 2003*. Eigenverlag, Zürich
- Spindler, Helga** (2003): „Überfordern und überwachen“, *Sozial Extra – Zeitschrift für Sozialarbeit und Sozialpolitik*, 8-9/03, S. 11-14.
- Staub-Bernasconi, Silvia** (1997): „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“, in: Franz Hochstrasser et al., *Die Fachhochschule für Soziale Arbeit*. Haupt Verlag, Bern.
- Stricker, Carmen** (2003): „Die Sozialhilfe und ihre Wirksamkeit gegen Armut“, Seminararbeit, EFH Bochum, unter: www.hausarbeiten.de/faecher/hausarbeit/sop/21771.html, abgerufen am 10.12.2003
- Strom, Jonas** (2003): *Soziale und kulturelle Integration anders – Subjektförderung mittels Objektförderung*. Atelierpräsentation im Rahmen der Tagung „Soziale Integration – Handlungslücken schliessen, Potenziale eröffnen“ vom 19. März 2003 in Zürich, Tagungsprogramm, SKOS, Bern.
- Suter, Christian & Mathey, Marie-Claire** (2000): *Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen – Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Tecklenburg, Ueli** (2003): „Wiedereingliederung“ in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder & Jean-Michel Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Rotpunktverlag, Zürich, S. 355-356.
- Trotha, Trutz von** (Hrsg.) (1997): *Soziologie der Gewalt*. Sonderheft 37 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 9-56.
- Vester, Michael, Oertzen, Peter von, Geiling, Heiko, Hermann, Thomas, Müller, Dagmar** (1993): *Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel: Zwischen Integration und Ausgrenzung*, Bund Verlag, Köln.
- Vogel, Berthold** (2003): „Kristallisationskerne der neuen sozialen Frage. Zur politischen Ordnung, gesellschaftlicher Verwundbarkeit und Exklusion“, Kongress der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Workshop-Abstract aus Kongressprogramm, 2003, unter: <http://www.foeg.unizh.ch/kongress2003/DE/plenumsveranstaltungen/Plenum%202B.pdf>, abgerufen am 15.3.2003.
- Vogt, Martha & Vogt, Christina** (1979): *Searching for Home*, Grand Rapids, Michigan.
- Vonrüti, Adrian** (2003): „Zielorientierung in der Sozialberatung der Stadt Langenthal“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 5/03, S. 12-16.
- Wagner, Wolf** (1991): *Angst vor Armut*, Rotbuch Verlag, Berlin.
- Waldvogel, Rosann** (2003): „Das Modell Zürich – eine umfassende Reform der öffentlichen Sozialdienste“, *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, 5/03, S. 7-11.
- Walzer, Michael** (1993): „Die kommunitaristische Kritik am Liberalismus“. In: Axel Honneth (Hrsg.), *Kommunitarismus: Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt/New York, Campus, S. 157-180.
- Weber, Max** (1988, 1. Aufl. 1920): „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“, in: Weber, Max, *Die protestantische Ethik I. Eine Aufsatzsammlung*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Weigand, Harald & Huppertz, Norbert** (1998): *Theorie und Forschung in der Sozialen Arbeit*, Neuwied, Krißel.
- Wendt, Wolf Rainer** (2001): *Unterstützung fallweise. Case Management in der Sozialarbeit*, Lambertus Verlag, Freiburg i.B.
- Wikipedia – Die freie Enzyklopädie**: „George Herbert Mead“, unter: http://de.wikipedia.org/wiki/George_Herbert_Mead, abgerufen am 20.1.06.
- Wilde, Joachim & Kubis, Alexander** (2005): „Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe - Eine empirische Analyse des Unerwarteten“, Abstract erschienen in *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 225/3, S. 347-373.
- Woodtly, Roland** (2002), „Zusammenfassung“, in: Valentina Baviera (Hrsg.) (2002), *Projekt Case Management Sozialhilfe der Stadt Basel*, Interact Verlag, Luzern, S. 5.
- Wolf Winfried** (2002): „Globalisierung und Privatisierung“, unter: http://www.winfried-wolf.de/text_anzeigen.php3?id=293, abgerufen am 19.10.2002.
- Wilde, Joachim & Kubis, Alexander** (2005): *Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe – Eine empirische Analyse des Unerwarteten*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 225, S. 347-373, Abstract unter: <http://www.iwh-halle.de/asp/pubdetails.asp?Lang=d&ID=1941&ACTION=Details> abgerufen am 23.10.2006
- Wirz, Toni & Alfirev-Bieri, Charlotte** (1999): *Habe ich Anspruch auf Sozialhilfe? : Rechte und Pflichten, Richtlinien und Berechnungsbeispiele*, Beobachter-Verlag, Zürich.
- Wüthrich, Bernadette** (2003): „Von der Schwierigkeit, sich über Marksteine hinwegzusetzen“, in: *Sozial Aktuell*, SBS/ASPAS, Nr. 5/03, S. 26-27.
- Wyss, Kurt & Knufer, Caroline** (2003): *Armut ist in der Schweiz auch eine Frage des Wohnortes*, Studie, SKOS, Bern
- Wyss, Kurt** (2005): *Sozialhilfe zwischen Disziplinierung, Armutsverwaltung und Integration*, Referat anlässlich des Sozialhilfebehördentreffens vom 25.8.2005 in Muttenz, Manuskript unter: www.liste13.ch/IMG/pdf/wyss_muttenz.pdf, abgerufen am 19.9.2007
- Ziegler, Holger** (2003): *Ordnen, Helfen, Strafen – die Kontrolle des sozialen Raumes und Formen einer (neuen?) Allianz Sozialer Arbeit und Strafjustiz?*, Symposium S8 vom 28.9.2003 anlässlich des fünften Bundeskongresses Soziale Arbeit, Mitschrift des Verf., Kassel.
- Zimmermann, Gunter E.** (2003), „Konflikt, sozialer“ und „empirische Sozialforschung“, in: Schäfers, Bernhard (Hrsg.) (2003): *Grundbegriffe der Soziologie* (7. Auflage), Leske + Budrich, Opladen, S. 184-186 bzw. S. 59-63.
- Zurbriggen, Ludwig**, „Soziale Bewegungen“, in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder Ueli & Jean-Michel Bonvin (Hrsg.) (2003): *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik, Rotpunktverlag, Zürich, S. 279-280.

10. Abbildungsverzeichnis

(die Nummerierung entspricht den entsprechenden Hauptkapitelüberschriften; s. Inhaltsverzeichnis)

Abb. 1.1: Methodische Ansätze der Sozialarbeit und ihre möglichen Auswirkungen

Abb. 2.1: Interaktionen von sozialer Integration und Kontrolle

Abb. 3.1: Forschungsformen der Praxis der Sozialhilfe

Abb. 3.2: Ausgangspositionen für die Entwicklung sozialer Kontrolle in Verbindung mit Formen von bürokratischer Herrschaft

Abb. 3.3: Matrix unterschiedlicher Ausprägungen diskursiver und nichtdiskursiver Praktiken

Abb. 3.4.: Matrix prekärer Lebenslagen in Verbindung mit Sozialhilfebezug

Abb. 5.1.: Anteil der jeweiligen sozialhilfeunterstützten Haushaltstypen nach ausgewählten Kantonen

Abb. 5.2.: Vereinfachte Darstellung der Schwerpunkte der Praxis der Sozialen Arbeit

Abb. 5.3.: Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Zürich 1974 – 2003

Abb. 5.4.: Gegenüberstellung von Chancen und Gefahren/Risiken von bürgerInnenorientierten Verwaltungsreformen in der Sozialhilfe

Abb. 5.5.: Kategorien sozialarbeiterischer Intervention in der Sozialhilfe

Abb. 5.6.: Idealtypisches Modell zur Konfliktanalyse in der Sozialberatung

Abb. 5.7.: Ordnungssystem zu emanzipierenden und entmündigenden Wirkungen der Praxis der direkten Sozialarbeit

Abb. 6.1: Darstellung des Einflusses gesellschaftlicher Interessen und Konstellationen auf die Sozialhilfepaxis *(diese Abbildung befindet sich auf Seite 214)*

Abb. 7.1.: Gegenüberstellung der themenrelevanten Beiträge im Jahr 2000

Abb. 8.1: Modell eines Beratungspools mit Zugang zu verschiedenen sozialstaatlichen Leistungen

Abb. 11ff: Sämtliche erstellten SPSS-Grafiken und –Tabellen *(diese befinden sich auf den Seiten 163 – 224)*

11. Anhang

11.1 Begleitbrief/Fragebogen zur Umfrage

Studie „Konflikte in der Sozialarbeit“
p/A Thomas Roth
Chalet Rosegg, 3805 Goldswil
Tel. 033 822 42 73 / 078 767 99 88
rothmariani@quicknet.ch

25. August 2001

An jede(n) 3. fallführende(n)
Sozialarbeiter(in) der
(deutschsprachigen)
öffentlichen Sozialdienste
im Kanton Bern

Fragebogen für Sozialarbeiter/innen auf öffentlichen Sozialdiensten

Konflikte in der Sozialarbeit: Öffentliche Sozialhilfe zwischen Selbstbestimmung und sozialer Kontrolle

Lieber Kollege, liebe Kollegin

Sicherlich sind Sie in Ihrer Tätigkeit auf dem öffentlichen Sozialdienst schon mehrmals in eine Konfliktkonstellation geraten, welche durch das „doppelte Mandat“ der Sozialen Arbeit gegenüber Klient/innen und politischen Auftraggeber/innen geprägt war. Obwohl dieser grundlegende Interessenkonflikt in der allgemeinen Sozialarbeitsliteratur wiederholt aufgearbeitet wurde, gibt es zumindest in der Schweiz bisher noch keine umfassenden Untersuchungen über Interessenkonflikte in der öffentlichen Sozialhilfe und deren Auswirkungen auf Sozialtätige und Sozialhilfeempfänger/innen.

Vor allem unbeantwortet ist die Frage, wie stark dieser Interessenkonflikt den Solidaritäts- und Selbstbestimmungsgedanken²⁹¹ in der Sozialarbeit schwächt (z.B. als Benachteiligung einzelner Klientgruppen oder als Entmündigung einzelner Klient/innen oder Klientssysteme) oder gar zu einer generellen Stigmatisierung und Ausgrenzung der Leistungsempfänger/innen führt.

Die Arbeit der öffentlichen Sozialhilfe²⁹² in der Schweiz rückt seit einigen Jahren vermehrt ins Rampenlicht der Öffentlichkeit. Auf der einen Seite wachsen das Verständnis und die Unterstützung der politischen Behörden und breiter Bevölkerungskreise für die anspruchsvollen Aufgaben der gesetzlichen Sozialarbeit. Andererseits sahen

²⁹¹ Selbstbestimmung (im Gegensatz zur Fremdbestimmung) ist ein zentrales Element des sozialarbeiterischen Handelns. Sozialarbeitende benötigen berufliche Handlungsautonomie, um im Interesse ihrer Klientel handeln zu können. Sie benötigen die Freiheit, Aufgaben gemäss eigenem spezifischem Wissen und eigener Methoden zu erfüllen. Diese Handlungsautonomie wird eingeschränkt, wenn durch Aufsichtsinstanzen methodische Vorschriften z.B. in Form direkter Handlungsanweisungen oder indirekt durch Verschlechterungen der Rahmenbedingungen erfolgen (Eugster/Pineiro/Wallimann, 1997).

²⁹² Als öffentliche Sozialhilfe wird in dieser Untersuchung die professionelle und klientenbezogene (direkte) Sozialhilfe im Rahmen der materiellen Existenzsicherung und der sozialen/beruflichen Integration verstanden (inkl. präventive oder begleitende Beratung, jedoch ohne Einbezug von vormundschaftlichen, administrativen oder sozialplanerischen Tätigkeiten).

sich in den vergangenen 10 Jahren viele Sozialdienste mit den Auswirkungen einschneidender Sparmassnahmen im gesamten Sozialbereich konfrontiert.

Gleichzeitig haben die Armutsbetroffenheit breiter Bevölkerungskreise und dadurch die Fallzahlen in der öffentlichen Sozialhilfe massiv zugenommen, was zu vermehrten Belastungen und Spannungsfeldern für Sozialhilfebehörden und Sozialarbeitende auf den kommunalen, regionalen und städtischen Sozialdiensten führte (s. Fluder/StremLOW, 1997). Die seit 1998 einsetzende verbesserte Konjunkturlage hat zwar zu einer Stabilisierung der Fallzahlen geführt, dies jedoch immer noch auf gegenüber 1990 doppelt so hohem Niveau.

Im Rahmen einer Dissertation am **Soziologischen Institut der Universität Basel** möchten wir deshalb mit dem beiliegenden Fragebogen die Intensität, Hintergründe und Auswirkungen dieser Konflikte erfassen und beleuchten. Unter Anwendung des Zufallsprinzips wird dieser Fragebogen **jeder dritten Person** unterbreitet, die als Sozialarbeiter/in (d.h. als im Bereich der Sozialhilfe fallführende/r Mitarbeiter/in) auf einem öffentlichen Sozialdienst im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern tätig ist. Falls in Ihrem Dienst weniger als drei Personen in der Sozialhilfe arbeiten, richtet sich der Fragebogen an **mindestens eine/n Sozialarbeiter/in**²⁹³ des angeschriebenen Sozialdienstes.

Bitte beantworten Sie die Fragen möglichst spontan, ohne Anspruch auf Repräsentativität für Ihren Dienst und ohne Rücksicht auf Übereinstimmung mit den Postulaten Ihrer Berufs- und Ausbildungsinstitutionen. Falls Sie grundsätzlich nicht in der Lage sind, den Fragebogen auszufüllen, bitten wir Sie, diesen an eine Kollegin oder einen Kollegen in Ihrem Dienst weiterzuleiten, der/die nicht angeschrieben wurde.

Die Resultate dieser Umfrage sollen zu einem späteren Zeitpunkt auch der Öffentlichkeit vorgestellt werden mit dem Ziel, die (vermuteten) hohen persönlichen und beruflichen Belastungen von Mitarbeiter/innen öffentlicher Sozialdienste sozialwissenschaftlich zu belegen und Lösungsvorschläge auf berufs- und sozialpolitischer, organisatorischer, personeller und ethischer Ebene zu entwickeln.

Ihre Antworten auf sämtliche Fragen werden im Rahmen der Auswertung vertraulich behandelt. Mit Ihrem ausdrücklichen Einverständnis²⁹⁴ würden wir jedoch gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um einzelne Kommentare und Stellungnahmen zu klären oder zu vertiefen. Im Sinne einer qualitativen Vertiefung der Forschungsergebnisse ist es zudem vorgesehen, mit einer kleineren Anzahl von Sozialarbeiter/innen ausführlichere Interviews zu führen. Zusätzlich zu den Sozialarbeiter/innen auf öffentlichen Sozialdiensten sollen in dieser zweiten Phase der Studie auch eine ähnliche Anzahl von vertieften Gesprächen mit Sozialhilfeempfänger/innen, Sozialarbeiter/innen auf privaten Beratungsstellen, Behördenmitgliedern, Sozialpolitiker/innen und –expert/innen geführt werden.

Bitte senden Sie den/die ausgefüllten Fragebogen so bald wie möglich, jedoch **spätestens bis zum 1. Oktober 2001** an folgende Adresse zurück: "Konflikte in der Sozialarbeit", p.A. **Patricia Flammer, rue St-Paul 11, 1700 Fribourg**, Tel. 026 321 25 53.

Sollten Sie weitere Fragebogen benötigen, können Sie diese per E-Mail oder über obenstehende Telefonnummern bestellen. Nichtbenutzte Fragebogen für Ihren Dienst senden Sie bitte mit entsprechendem Vermerk (z.B. „überzählig“) an uns zurück. Für Ihre Teilnahme danken wir Ihnen bereits jetzt vielmals.

Mit freundlichen Grüssen

Thomas Roth, dipl. Sozialarbeiter,
Master of Social Work (MSW),
Sozialarbeitsdozent und Doktorand
an der Universität Basel

Patricia Flammer, cand. Lic. am
Institut für Sozialarbeit und Sozialpolitik
an der Universität Freiburg

²⁹³ Sollte die angeschriebene Person nicht mehr in Ihrem Sozialdienst tätig sein, richtet sich der Fragebogen an Ihre/n Nachfolger/in. Das gleiche gilt bei einer beruflichen Verhinderung (z.B. bei längerer Abwesenheit) der angeschriebenen Person.

²⁹⁴ Siehe Einverständniserklärung am Schluss des Fragebogens.

1.2. Werden in Ihrem Dienst alle Gruppen und Kategorien von SozialhilfeempfängerInnen in den verschiedenen Bereichen der Unterstützungspraxis (SKOS-Richtlinien, Zugang zu Sozialhilfeleistungen, schriftliche Informationen, Beratungsdauer und –qualität, etc.) diskriminierungs- und vorurteilsfrei behandelt und unterstützt?

+2 = starke Zustimmung

-2 = starke Ablehnung

Kreuzen Sie jeweils eine Antwort mit X an	+2	+1	0	-1	-2
a) Frauen werden (gegenüber Männern) nie diskriminiert	56	7	2	2	1
b) Männer werden (gegenüber Frauen) nie diskriminiert*	52	11	4	1	0
c) AusländerInnen** werden (gegenüber SchweizerInnen) nie diskriminiert	47	13	4	1	0
d) SchweizerInnen* werden (gegenüber AusländerInnen) nie diskriminiert	53	10	5	0	0
e) Einzelpersonen werden (gegenüber Familien) nie diskriminiert	48	13	4	3	
f) Familien* werden (gegenüber Einzelpersonen) nie diskriminiert	52	9	6	1	0
g) Andere Gruppen von SozialhilfeempfängerInnen mit speziellen Merkmalen werden gegenüber den übrigen BezügerInnen nie diskriminiert (zutreffende Gruppen bitte ankreuzen/einsetzen und entsprechende Antwort je Gruppe ebenfalls rechts ankreuzen)					
O Fahrende	19	5	5	1	0
O Obdachlose/Personen ohne festen Wohnsitz	21	9	2	3	0
O Drogenabhängige (illegale Drogen)	32	12	3	3	0
O Alkohol- und Medikamentenabhängige (legale Drogen)	33	10	3	1	0
O Psychisch Kranke	35	7	2	0	0
O Working poor (Personen mit Anspruch auf Teilunterstützung)	38	7	2	0	0
O Landwirte (haupt- oder nebenberufliche Bauern)	28	6	2	1	0
O Selbständigerwerbende	33	10	2	2	1
O Alleinerziehende	37	6	3	1	0
O (übrige) _____	7	1	1	0	1
h) Auf unserem Dienst werden einzelne SozialhilfeempfängerInnen aufgrund individueller Merkmale diskriminiert bzw. ungleich behandelt. Beispiele/Merkmale solcher Ungleichbehandlungen: _____ _____ _____ _____	3	2	2	1	19
i) Allfällige Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen werden/würden in unserem Dienst immer offen thematisiert	30	26	5	3	1
j) Bei allfälligen Diskriminierungen werden/würden durch unseren Sozialdienst entsprechende Gegenstrategien entwickelt (werden).	31	25	6	4	0
k) Allfällige Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen werden/würden in der Gemeinde (Sozialhilfebehörde, Gemeindeverwaltung, Gemeinderat etc.) immer offen thematisiert	10	17	24	11	3
l) Bei allfälligen Diskriminierungen werden/würden durch unsere Gemeinde (Sozialhilfebehörde, Gemeindeverwaltung, Gemeinderat etc.) entsprechende Gegenstrategien entwickelt (werden).	12	14	23	12	3

* diese Frage dient der Klärung möglicher umgekehrter (d.h. positiver) Diskriminierungen

** betrifft nur AusländerInnen mit B- und C-Ausweis (d.h. ohne AsylbewerberInnen)

Bemerkungen (Erläuterungen zu einzelnen Unterpunkten bitte mit a), b) etc. bezeichnen):

2.2. Wie stellen Sie sich zu den folgenden Aussagen betreffend dem Integrationsauftrag in der öffentlichen Sozialhilfe?

Bitte antworten Sie aufgrund Ihrer persönlichen Überzeugung! Es gibt keine „richtige“ oder „falsche“ Antwort!

+2 = starke Zustimmung

-2 = starke Ablehnung

Kreuzen Sie jeweils eine Antwort mit X an		+2	+1	0	-1	-2
a)	Die Sozialhilfe sollte einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf ein soziales Existenzminimum (z.B. analog zu den Ergänzungsleistungen von AHV/IV) gewährleisten	37	16	11	5	0
b)	Für den Bezug von öffentlicher Sozialhilfe kann von SozialhilfeempfängerInnen eine Gegenleistung in Form von sozialen oder beruflichen Integrationsbemühungen grundsätzlich erwartet werden	43	21	5	1	2
c)	Das gesetzliche Einfordern von Gegenleistungen von SozialhilfeempfängerInnen widerspricht rechtlichen Grundsätzen	9	4	13	20	21
d)	Das gesetzliche Einfordern von Gegenleistungen von SozialhilfeempfängerInnen widerspricht methodischen Grundsätzen	5	7	10	25	23
e)	Das gesetzliche Einfordern von Gegenleistungen von SozialhilfeempfängerInnen widerspricht (berufs)ethischen Grundsätzen	5	7	11	27	21
f)	Von alleinstehenden sozialhilfeunterstützten Personen ohne eindeutige psychische oder körperliche Behinderungen kann eine beschränkte Gegenleistung (z.B. in Form von stundenweisem Arbeitseinsatz) erwartet werden	41	21	4	2	2
g)	Die Gegenleistung soll auch die Pflicht zur vollen Arbeitstätigkeit (z.B. in einem Beschäftigungsprogramm) oder der Beginn einer (Sucht)Therapie beinhalten	24	26	14	4	3
h)	Die Motivation für eigenständige Integrationsbemühungen von SozialhilfeempfängerInnen kann am besten durch materielle Anreize (z.B. Bonuszahlung von Fr. 100.--/Monat) gestärkt werden	11	30	20	6	3
i)	Ein gewisser Druck muss auf SozialhilfebezügerInnen ausgeübt werden, um sie zu Integrationsmassnahmen anzuhalten	8	19	33	9	1
j)	Erwartungshaltungen von Sozialhilfebehörden zur verstärkten Integration/Arbeitstätigkeit von SozialhilfeempfängerInnen werden durch uns Sozialarbeitende auf KlientInnen explizit (d.h. mit ausdrücklichem Bezug auf die Behörde) weitergegeben	8	25	18	15	4
k)	Erwartungshaltungen von Sozialhilfebehörden zur verstärkten Integration von SozialhilfeempfängerInnen werden durch uns Sozialarbeitende implizit (z.B. als allgemeine gesellschaftliche Erwartungen) an KlientInnen weitergegeben	9	22	19	13	6
l)	Es bestehen in unserer Gemeinde keine oder ungenügende Wahlmöglichkeiten bei den Integrationsprogrammen	15	18	8	17	10
m)	Einstellungen und Kürzungen von Sozialhilfeleistungen sollen sich auf Fälle von unrechtmässigem Bezug sowie schwerem Selbstverschulden beschränken	45	14	2	7	2
n)	Einstellungen und Kürzungen von Sozialhilfeleistungen sollen nur im Budget der fehlbaren Unterstützungsperson vorgenommen werden und nicht für weitere Haushalts- oder Familienangehörige (z.B. PartnerIn, Kinder)	30	18	7	9	3
o)	Materielle Anreize (z.B. Bonuszahlung von Fr. 100.--/Monat) stellen eine wirkungsvolle Motivation für die Aufnahme von Integrationsbemühungen dar	7	32	22	7	0
p)	Materielle Anreize müssen weit höher sein (d.h. über Bonuszahlungen von Fr. 100.-- bis Fr. 250.-- hinausgehen) um KlientInnen wirklich zu motivieren	23	17	17	7	4

Bemerkungen (Erläuterungen zu einzelnen Unterpunkten bitte mit „zu a)“, „zu b)“ etc. bezeichnen):

3. Erscheinungsformen von sozialer Kontrolle und möglicher Stigmatisierung²⁹⁵ von SozialhilfeempfängerInnen im Gemeinwesen

+2 = starke Zustimmung

-2 = starke Ablehnung

Kreuzen Sie jeweils eine Antwort mit X an		+2	+1	0	-1	-2
a)	In der jeweiligen Wohngemeinde der HilfeempfängerInnen ist es allgemein bekannt, wer Sozialhilfe bezieht	2	14	15	23	17
b)	In der jeweiligen Wohngemeinde der HilfeempfängerInnen wird die behördliche Schweigepflicht bzw. der Persönlichkeitsschutz von SozialhilfeempfängerInnen konsequent eingehalten	21	36	8	6	0
c)	SozialhilfeempfängerInnen werden in unserer Wohngemeinde durch die allgemeinen Behörden (Gemeindeverwaltung, Polizei, Schule) gleich behandelt wie die übrigen BürgerInnen	26	24	16	4	0
d)	Es ist ein wachsender Druck gegenüber dem Sozialdienst feststellbar, die Zahl und Ausgaben der Sozialhilfe gesamthaft zu reduzieren	14	16	15	17	9
e)	Es ist ein wachsender Druck gegenüber dem Sozialdienst feststellbar, SozialhilfeempfängerInnen in möglichst kurzer Zeit aus der Sozialhilfe abzulösen	9	17	19	17	9
f)	Es ist ein wachsender Druck gegenüber dem Sozialdienst feststellbar, die Zahl und Ausgaben der Sozialhilfe im Verhältnis zur Anzahl unterstützter Personen (Kosten pro Fall) zu reduzieren	4	12	22	18	14
g)	Dieser Druck ist spürbar in Form von: (zutreffende Antwort/en bitte ankreuzen/einsetzen und entsprechendes X je Gruppe ebenfalls rechts setzen) <input type="checkbox"/> Beschlüssen der Gemeindeversammlung/lokale Abstimmungen (Souverän) <input type="checkbox"/> Stadtrats- oder Gemeindeparlamentsbeschlüssen (Legislative) <input type="checkbox"/> Gemeinderatsbeschlüssen (Exekutive) <input type="checkbox"/> Beschlüssen der Sozialhilfebehörde <input type="checkbox"/> Verwaltungsinternen Entscheidungen (z.B. GemeindeschreiberIn) <input type="checkbox"/> Sozialdienstinternen Weisungen <input type="checkbox"/> BürgerInneninitiativen (z.B. als Widerstand gegen Sozialwohnungen) <input type="checkbox"/> Presseartikeln über sozialabhängige Gruppen und Gemeinwesen <input type="checkbox"/> _____			Nur qualitativ ausgewertet		
h)	Familien mit (schulpflichtigen) Kindern leiden stärker unter mit dem Sozialhilfebezug verbundenen psychischen Problemen (mangelndes Selbstwertgefühl, fehlende gesellschaftliche Anerkennung, etc.) als Einzelpersonen	6	16	20	17	11
i)	Alleinerziehende SozialhilfeempfängerInnen mit abgetretenen familienrechtlichen Unterstützungsansprüchen (Alimenteninkasso) leiden verstärkt unter dem wachsenden Druck	4	18	23	12	10
j)	KlientInnen beklagen sich über zunehmende behördliche Erwartungshaltungen und damit verbundenen sozialen Druck	1	14	16	28	11
k)	Der zunehmende soziale und politische Druck führt dazu, dass sich trotz grundsätzlicher Anspruchsberechtigung viele KlientInnen nicht auf dem Sozialdienst melden, Sozialhilfeanträge zurückziehen oder Unterstützungen einstellen lassen	4	14	14	26	11
l)	Die Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe (Anteil der Nicht-SozialhilfebezügerInnen von den anspruchsberechtigten Personen) steigt m.E. in unserer Gemeinde an, d.h. es beziehen heute anteilmässig weniger der sozialhilfeberechtigten Personen öffentliche Sozialhilfe als noch vor wenigen Jahren	2	6	18	27	14

Bemerkungen (Erläuterungen zu einzelnen Unterpunkten bitte mit „zu a)“, „zu b)“ etc. bezeichnen):

²⁹⁵ Ein Stigma ist (Definition nach Manfred Brusten/Jürgen Hohmeier, Hrsg., Stigmatisierung, Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen, Darmstadt 1975) der Sonderfall eines sozialen Vorurteils gegenüber bestimmten Personen, durch das diesen negative Eigenschaften zugeschrieben werden. Es beruht auf Typifikationen, d. h. Verallgemeinerungen von teils selbst gewonnenen, teils übernommenen Erfahrungen, die nicht mehr überprüft werden.

4. Einflussfaktoren in der Sozialhilfepraxis und -politik

4.1. Welche gesellschaftlichen Interessen und Konstellationen beeinflussen nach Ihrer persönlichen Überzeugung die Sozialhilfepraxis am stärksten?

+2 = starke Zustimmung

-2 = starke Ablehnung

Kreuzen Sie jeweils eine Antwort mit X an	+2	+1	0	-1	-2
a) Die politische Zusammensetzung des Gemeinderats (Exekutive)	10	25	13	12	9
b) Die politische Zusammensetzung des Gemeindeparlamentes (Legislative) oder der Gemeindeversammlung	5	15	17	13	14
c) Die politische Zusammensetzung der Sozialhilfebehörde	17	22	18	8	5
d) Die personelle Konstellation und Dynamik in der Sozialhilfebehörde unabhängig allfälliger Parteizugehörigkeit	23	32	10	4	2
e) Die Höhe des Steuerfusses in der Gemeinde	1	14	17	19	18
f) Die Steuerbelastung von mittelständigen Personen und Familien	0	23	14	18	15
g) Die lokalen und regionalen Medien inkl. Tagespresse/Lokalradios	1	15	20	16	18
h) Die nationalen Medien (TV, Boulevard- und Sonntagszeitungen, etc.)	4	22	20	14	10
i) Die Parteienzusammensetzung im kantonalen Parlament	12	31	16	8	3
j) Der Zustand des öffentlichen Finanzhaushaltes (z.B. Budgetdefizite)	24	32	6	6	1
k) Das allgemeine sozialpolitische Klima in der Schweiz	22	41	2	4	1
l) Die allgemeine Wirtschaftslage (Rezession, Aufschwung)	22	31	11	6	1
m) Die Wahlgewinne der SVP auf nationaler Ebene	7	19	20	13	9
n) Die Schwäche der Zentrumsparteien auf nationaler Ebene	4	15	32	7	9
o) Die Stagnation/Schwäche der SP auf nationaler Ebene	5	23	25	7	9
p) Der Einfluss von wirtschaftlichen Kreisen (z.B. Arbeitgeberverband, EconomieSuisse) auf nationaler Ebene	8	25	21	7	7
q) Der Einfluss der Berufsverbände (z.B. SBS) und Gewerkschaften (z.B. VPOD)	2	18	24	13	12
r) Der Einfluss von anderen Fach- und Interessenverbänden: _____	2	9	16	5	6
s) Andere Faktoren: SKOS (3), Kommission (2), Arbeitslosen- und Ausländerquote (1)					

Bemerkungen (Erläuterungen zu einzelnen Unterpunkten bitte mit „zu a)“, „zu b)“ etc. bezeichnen):

5. Angaben zu Ihrer Person

Um Ihre obenstehenden Antworten sinnvoll auszuwerten, sind wir auf einige Angaben zu Ihrer Person angewiesen. Diese Angaben sind in jedem Fall vertraulich und werden nur für allgemeine Korrelationen und Auswertungen benutzt (z.B. Vergleich der Antworten zwischen Männern und Frauen oder dipl. SozialarbeiterInnen und anderen Berufsleuten).

5.1. **Jahrgang:** 19____ 1965 und jünger = 22 (31.0%); 1964–1956 = 22 (31.0%); 1955–1940 = 27 (38.0%)

5.2. **Geschlecht:** 0 männlich 0 weiblich männlich = 37 (51%); weiblich = 35 (49%)

5.3. **Anstellungsgrad zurzeit:** _____ % >80% = 24 (34%); ≤80% = 47 (66%)

5.4. **Diplom in Sozialarbeit:** 0 ja 0 nein **Jahr der Diplomierung:** 19_92 (= Median)
97 (98.6%) 1 (1.4%)

falls ja, bitte geben Sie Art des (letzten) SA-Diplomabschlusses an:

- ☐ Fachhochschule (FH) 4
☐ Höhere Fachschule (HFS) 41
☐ Schule für Sozialarbeit (SSA) 16
☐ Lizenziat in Sozialarbeit 8
☐ Master of Social Work/Magister in Sozialarbeit 1

falls nein, bitte geben Sie Ihren Ausbildungsabschluss (Ausbildungsstätte/Titel) an:

☐ anderer Abschluss in der Schweiz: _____(-----)_____

☐ anderer Abschluss im Ausland: _____(-----)_____

5.5. Anzahl Berufsjahre als SozialarbeiterIn (exkl. Ausbildung/Praktika): 9.5 **Jahre** (Median)

5.6. Anzahl Berufsjahre auf öffentlichen Sozialdiensten: 6.75 **Jahre** (Median)

5.7. Anzahl Dienstjahre an jetziger Stelle: 4.5 **Jahre** (Median)

5.8. Anzahl Stellen (inkl. jetziger Stelle) seit Diplomierung: 2 **Stellen** (Median)

5.9. Mitgliedschaft in Berufsverbänden (*bitte alle zutreffenden angeben*):

☐ Schweizerische Berufsverband für Soziale Arbeit (SBS) 35 (53%)

☐ Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) 11 (17%)

☐ Berufsverband für Supervision und Organisationsberatung (BSO) 0 (0%)

☐ Föderation Schweizer PsychologInnen (FSP) 0 (0%)

☐ andere: _____ 0 (0%)

☐ keine Verbandszugehörigkeit 20 (30%)

5.10. Absolute Fallzahlen

a) Anzahl zurzeit betreuter (aktiver) Sozialhilfedossiers: _____ 38 _____ **Dossiers**

b) Anzahl zurzeit betreuter (aktiver) übriger Fälle: _____ 30 _____ **Dossiers**

Total zurzeit betreute Fälle (a und b): _____ 68 _____ **Dossiers**

c) Total betreute Fälle in den letzten 12 Monaten _____ 88 _____ **Dossiers**

d) Total betreute Fälle im Jahre 2000 _____ 97 _____ **Dossiers**

5.10.1. Prozentuale Verteilung der Fälle

- Unterstützungsfälle mit Sozialberatung _____ 44 _____ %

- Unterstützungsfälle ohne Beratung (nur Auszahlung) _____ 7 _____ %

- reine Beratungsfälle (ohne Sozialhilfeunterstützung) _____ 15 _____ %

- vormundschaftliche Mandate und Abklärungen _____ 23 _____ %

- Alimentenwesen _____ 6 _____ %

- Asylwesen _____ 3 _____ %

- übrige: _____ 2 _____ %

(Total) _____ **100 %**

* nur aktuelle, d.h. laufende Fälle (falls keine aktuelle Fallstatistik vorhanden, bitte Schätzung eintragen)

6. Angaben zu Ihrem öffentlichen Sozialdienst

6.1. Art des Sozialdienstes

- ☐ **Gemeindesozialdienst** 43 (60%)
☐ **Regionaler Sozialdienst** 29 (40%)
☐ _____

6.2. Grösse des Sozialdienstes

- a) **Anzahl SozialarbeiterInnen:** _____ 3 _____ (Median)
b) **Anzahl Stellenprocente Sozialarbeit:** _____ 190% _____ (Median)
c) **Anzahl übrige Stellenprocente:** _____ 80% _____ (Median)
(z.B. Sekretariat, Sachbearbeitung etc.)
d) **Total laufende Fälle:** _____ 220 _____ (Median)
Schätzung Statistik
e) **Total behandelte Fälle im Jahre 2000 (Schätzung):** _____ 190 _____ (Median)
Schätzung Statistik
f) **Anzahl EinwohnerInnen:** _____ 6350 _____ (Median)
Schätzung Statistik
g) **Anzahl Gemeinden im Einzugsgebiet des Sozialdienstes:** _____ 1 _____ (Median)

6.3. Art der Gemeinde/Region

- ☐ **städtisch** 3 (5%)
☐ **vorstädtisch/Agglomeration** 16 (27%)
☐ **ländlich** 29 (48%)
☐ **gemischte Region** 12 (20%)

Bereitschaft zur weiteren Beteiligung an der Forschungsarbeit (Einverständniserklärung)

- ☐ Ich bin bereit, falls gewünscht weitere Auskünfte über meine obigen Angaben zu leisten (telefonisch (☐) oder einem persönlichen Gespräch (☐), *bitte ankreuzen*)
- ☐ Ich wäre interessiert, Ihnen in einem Gespräch weitere Erfahrungen/Eindrücke zum Forschungsthema weiterzugeben (*bitte ankreuzen: ☐ telefonisch ☐ persönlich*)
total 40 (56%) Personen mit Bereitschaft zu einem telefonischen (19) und/oder persönlichem (21) Gespräch
- ☐ Ich möchte eine Kurzfassung der abschliessenden Arbeit erhalten (unentgeltlich) 54 (75%)
- ☐ Ich möchte über die Veröffentlichung der umfassenden Arbeit (Dissertation, evtl. Publikation in Buchform) informiert werden 18 (25%)

Name/Vorname: _____

Sozialdienst: _____

Adresse: _____

(evtl. Privatadresse)

PLZ/Ort _____

Tel. P/G _____

Natel/E-Mail: _____